



Bij gebrek aan bewijs

*De beoordeling van de geloofwaardigheid van het
asielrelaas onder Werkinstructie 2014/10*



**Universiteit
Leiden**
Instituut voor Immigratierecht


**VluchtelingenWerk
Nederland**

Inhoud

Voorwoord	2	6. Asielzoekers die bijzondere waarborgen behoeven	43
1. Inleiding	3	6.1 Inleiding	43
1.1 Opdracht en doel van het onderzoek	3	6.2 Internationaal- en Unierechtelijk kader kwetsbare personen	43
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	3	6.3 Nationaal wettelijk en beleidskader medische aspecten	43
1.3 Inhoud van het rapport	4	6.4 De toetsing aan WI 2014/10 en medische aspecten	45
1.4 Methode van het onderzoek	4	6.5 Nationaal beleid LHBT-zaken	47
2. Internationale en Europese juridische kaders	6	6.6 Toepassing Werkinstructie 2014/10 in LHBT-zaken	58
2.1 Inleiding	6	6.7 Conclusies	59
2.2 Vluchtelingenverdrag	6	7. Rechterlijke toetsing	50
2.3 Unierecht	7	7.1 Inleiding	50
2.4 EVRM	9	7.2 Unierechtelijk en nationaal wettelijk kader	50
2.5 Conclusies	10	7.3 Rechtspraak ABRvS	50
3. De nationale integrale geloofwaardigheidsbeoordeling	11	7.4 Rechtspraak rechtbanken onderzochte dossiers	52
3.1 Inleiding	11	7.5 Conclusies	53
3.2 Wettelijk kader	11	8. Conclusies en aanbevelingen	54
3.3. De geloofwaardigheidsbeoordeling vóór 1 januari 2015	12	Literatuurlijst	57
3.4 De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling na 1 januari 2015	12	Bijlage 1. Vragen onderzoek	58
3.5 Interne aanvullingen op Werkinstructie 2014/10 en trainingsmodules	15	Samenvatting	59
3.6 Analyse van de ACVZ	15	Executive Summary	62
3.7 Conclusies	16		
4. De toepassing van WI 2014/10 in de praktijk	17		
4.1 Inleiding	17		
4.2 Hoe 'werkt' de integrale geloofwaardigheids- beoordeling in de praktijk?	17		
4.3 Ervaringen IND-medewerkers	18		
4.4 Hoe wordt de integrale geloofwaardigheids- beoordeling vastgelegd?	19		
4.5 Conclusies	21		
5. De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling in detail beschreven	23		
5.1 Inleiding	23		
5.2 Relevante elementen in de zin van WI 2014/10	23		
5.3 Toetsing aan de indicatoren	24		
5.4 De integrale weging van de relevante elementen	34		
5.5 Eerdere vervolging of ernstige schade zwaarwegendheid	39		
5.6 Bijzondere zaken	39		
5.7 Conclusies	41		

Voorwoord

Dit rapport gaat over de nieuwe werkwijze van de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om de geloofwaardigheid van een asielrelaas te beoordelen. Deze beoordeling vormt één van de meest complexe onderdelen van de asielprocedure. Het is voor een asielzoeker vaak niet mogelijk om bewijs te leveren van gestelde gebeurtenissen. De asielzoeker moet het asielverzoek onderbouwen door middel van verklaringen tijdens de gehoren in de asielprocedure. De IND moet deze verklaringen beoordelen in het licht van de achtergrond van de asielzoeker en kennis over de situatie in het land van herkomst. Daarvoor is soms nader onderzoek nodig.

Sinds 1 januari 2015 werkt de IND volgens een openbare Werkinstructie 2014/10 die een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling uitwerkt. De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is ingevoerd met het oog op Europese asielwetgeving die op 20 juli 2015 is omgezet in Nederlandse wetgeving en sluit aan bij Europese trainingsmodules voor ambtenaren.

Hoe gaat de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling in de praktijk in zijn werk? Om deze vraag te beantwoorden heeft VluchtelingenWerk Nederland het Instituut voor Immigratierecht van de Universiteit Leiden gevraagd onderzoek te doen.

Het rapport 'Bij gebrek aan bewijs' geeft een analyse van de relevante wetgeving, beleid en rechtspraak, maar beoogt vooral een indruk te geven van de beslispraktijk. In het rapport wordt de beslispraktijk in de periode tussen 20 juli 2015 1 oktober 2016 beschreven. Het dossieronderzoek heeft in augustus en september 2016 plaats gevonden.

De IND heeft ruimhartig medewerking gegeven aan het onderzoek. Er is inzage gegeven in asioldossiers, inclusief interne documenten. Bovendien heeft de IND medewerking gegeven aan interviews met IND-beslismedewerkers die de geloofwaardigheidsbeoordeling uitvoeren.

Uit de dossiers waartoe toegang is geboden zijn 42 dossiers geselecteerd en geanalyseerd. Er zijn voorts interviews gehouden met vier beslismedewerkers en twee leidinggevenden uit twee Aanmeldcentra (AC's). Op basis van dit indicatieve onderzoek wordt in het rapport nagegaan hoe IND-medewerkers de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling uitvoeren en vastleggen in het interne IND-dossier en hoe de geloofwaardigheidsbeoordeling wordt gemotiveerd in het besluit op het asielverzoek.

Dank gaat uit naar de leescommissie bestaande uit mr. René Bruin (UNHCR), mr. Karen Geertsema (Stichting Migratierecht Nederland, VU) en dr. Marcelle Reneman (VU) voor hun commentaar. Voorts is dank verschuldigd aan de IND voor de inzage in de dossiers, de interviews met medewerkers en het faciliteren van het onderzoek. Het onderzoek is afgesloten op 20 november 2016 en de inhoud van het rapport komt uiteraard voor rekening van het Instituut voor Immigratierecht.

Leiden, 25 november 2016

Mr. Stefan G. Kok (onderzoeker)
Prof.mr. Peter R. Rodrigues (begeleider)

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Opdracht en doel van het onderzoek

Dit onderzoeksrapport is geschreven in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft medewerking verleend aan het onderzoek door inzage te geven in asieldossiers en interviews met medewerkers te faciliteren.

Het doel van het onderzoek is na te gaan hoe in de Nederlandse asielpraktijk na 20 juli 2015, de omzettingsdatum van de herziene Procedurerichtlijn (2013/32/EU), de geloofwaardigheid van niet-gestaafde verklaringen van asielzoekers wordt getoetst, zowel door de IND als de rechter. Het onderzoek is bedoeld als een aanvulling op een in 2016 verschenen rapport van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), De geloofwaardigheid gewogen.¹ De ACVZ baseerde haar bevindingen onder andere op drie expertrondes waarbij vertegenwoordigers van de IND, de advocatuur en de rechterlijke macht aanwezig waren.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

Van vluchtelingen kan vaak niet worden verwacht dat zij alle aspecten van hun asielverzoek staven met bewijs. Dit uitgangspunt is al in het UNHCR Handboek van 1979 neergelegd.² Als een asielzoeker zijn verklaringen niet kan onderbouwen met documenten of ander bewijs, is het de vraag hoe de geloofwaardigheid van zijn verklaringen moet worden beoordeeld door de beslissers.

In de beslispraktijk van veel EU-lidstaten neemt de beoordeling van de geloofwaardigheid een centrale rol in.³ Er is hierbij sprake van een toenemende invloed van EU-regelgeving en samenwerking tussen de beslissingsautoriteiten van EU-lidstaten, onder andere door trainingsprogramma's voor hoor- en beslisambtenaren in een European *Asylum Curriculum*.

In Nederland is met het oog op de omzetting en toepassing van de herziene Procedurerichtlijn (2013/32/EU) een nieuwe werkwijze bij de IND geïntroduceerd met betrekking tot de beoordeling van de geloofwaardigheid. Deze werkwijze, die 'de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling' wordt genoemd, wordt per 1 januari 2015 toegepast. Zij is neergelegd in Werkinstructie (WI) 2014/10 en Wijzigingsbericht Vreemdelingencirculaire (WBV) 2014/36. De nieuwe werkwijze van de integrale geloofwaardigheids-

beoordeling is met name ingevoerd met het oog op een nieuwe bepaling in Procedurerichtlijn (Pri) over de rechterlijke toetsing in asielzaken. Het gaat om artikel 46 lid 3 Pri dat een 'volledig en ex nunc' onderzoek door de rechter voorschrijft. Het artikel is op 20 juli 2015 omgezet in Nederlandse wetgeving, namelijk in artikel 83a Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Uit de tekst van artikel 46 lid 3 Pri is door commentatoren, beleidsmakers en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) (in een advies en latere rechtspraak) afgeleid dat de rechterlijke toetsing in asielzaken indringender moet zijn, ook voor wat betreft de geloofwaardigheidsbeoordeling. Dit betekent dat hogere eisen worden gesteld aan de motivering en transparantie van besluiten van de IND met betrekking tot de toetsing en beoordeling van het relaas van asielzoekers.

De werkwijze van WI 2014/10 en WBV 2014/36 volgt op een veel besproken praktijk die is ontstaan na de inwerkingtreding van de Vw 2000 op 1 april 2001. Daarbij speelden twee aspecten een rol: de geloofwaardigheidsbeoordeling in de bestuurlijke fase door de IND en de rechterlijke toetsing van het IND-besluit met betrekking tot die beoordeling. In de rechtspraak van ABRvS werd het leerstuk van de positieve overtuigingskracht ('POK') ontwikkeld, waarbij hogere eisen werden gesteld aan de verklaringen van een asielzoeker als sprake was van onjuiste informatie, het laat indienen van een asielverzoek of het toerekenbaar niet overleggen van documenten.⁴ De Afdeling zag de geloofwaardigheidsbeoordeling als een bevoegdheid met beoordelingsvrijheid, waardoor de rechter de geloofwaardigheidsoordelen van het bestuur slechts zeer terughoudend mocht toetsen.

De vraag is hoe na 1 januari 2015, de ingangsdatum van WI 2014/10 en WBV 2014/36, en onder invloed van de rechterlijke toetsing na 20 juli 2015 op grond van artikel 83a Vw 2000, de geloofwaardigheid van niet-gestaafde verklaringen wordt beoordeeld in de IND-beslispraktijk en rechtspraak. Is hierdoor een voor IND-medewerkers duidelijk en werkbaar kader geschapen dat voldoet aan de normen van het Unierecht, gelezen in het licht van het internationaal vluchtelingenrecht?

1 ACVZ (2016), De geloofwaardigheid gewogen, Een advies over het onderzoeken, integraal toetsen en beoordelen van verklaringen in de asielprocedure, Den Haag: 2016

2 UNHCR Handboek, UNHCR (1979) par. 196 e.v.

3 UNHCR (2013), blz. 29.

4 ABRvS 27 januari 2003, zaaknr. 200206297/1, JV 2003/103.

1.3 Inhoud van het rapport

In het rapport wordt op basis van literatuuronderzoek, een indicatief dossieronderzoek en interviews met IND-medewerkers in 2016 inzicht gegeven in de wijze waarop de IND in de praktijk de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling onder WI 2014/10 toepast.⁵

In hoofdstuk 2 worden kort relevante juridische bepalingen en internationale richtlijnen beschreven. Het gaat hierbij met name om het niet-bindende UNHCR Handboek – in het licht van het Vluchtelingenverdrag –, het Unierecht en rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Deze juridische systemen beïnvloeden elkaar. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de relevante nationale wettelijke bepalingen en het beleid beschreven, waaronder het beleid in de Vreemdelingencirculaire en WI 2014/10. De Nederlandse wetgeving en het beleid zijn deels een omzetting van Unierecht, maar bevatten ook eigen bepalingen en een eigen systematiek.

In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe WI 2014/10 in het algemeen wordt toegepast. Hierbij wordt informatie weergegeven uit de interviews met IND-ambtenaren over de wijze waarop zij de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling toepassen en hoe zij de nieuwe werkwijze onder WI 2014/10 ervaren. Ook worden uit het dossieronderzoek voorbeelden gegeven van de wijze waarop de integrale geloofwaardigheidstoetsing wordt vastgelegd in de IND-dossiers.

Hoofdstuk 5 vormt de kern van het rapport. Op basis van het dossieronderzoek en de interviews met IND-ambtenaren wordt in detail beschreven hoe de geloofwaardigheidsbeoordeling onder WI 2010/14 plaats vindt. In hoofdstuk 6 wordt bovendien ingegaan op bijzondere situaties, met name met betrekking tot kwetsbare asielzoekers, zoals slachtoffers van foltering en LHBT-asielzoekers.

In hoofdstuk 7 wordt kort ingegaan op de rechterlijke toetsing, met name de richtinggevende uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 13 april 2016. De rechtspraak is op dit punt nog in ontwikkeling.

In hoofdstuk 8 worden op basis van de voorgaande hoofdstukken conclusies getrokken over de nieuwe geloofwaardigheidstoetsing door de IND en de rechterlijke toetsing. Hierbij worden ook aandachtspunten en aanbevelingen geformuleerd voor de praktijk.

1.4 Methode van onderzoek

Het onderzoek is vooral bedoeld om inzicht te krijgen in de praktijk. Het onderzoek is indicatief en beperkt in omvang en tijd. De onderzoeksperiode is die tussen 20 juli 2015, de datum waarop de Procedurerichtlijn moest worden omgezet in nationale wetgeving, en 20 november 2016.

Voor het rapport is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, inclusief rechtspraakonderzoek, waarbij gebruik is gemaakt van de databanken Vluchtweb en Migratieweb. Daarnaast is dossieronderzoek gedaan en zijn interviews met IND-medewerkers gehouden.

Het dossieronderzoek betreft een indicatief onderzoek naar 42 dossiers. Voor het dossieronderzoek is door de IND toegang gegeven tot het eigen INDIGO-registratiesysteem, waarin alle dossierstukken digitaal zijn opgeslagen. Deze toegang betreft ongeveer 8.000 dossiers, waarbij inzage is gegeven in alle interne en externe dossierstukken. Het gaat, op verzoek van de onderzoeker, om asielverzoeken waarop na 20 juli 2015 is beslist of tenminste een voornemen tot afwijzing is bekend gemaakt aan de asielzoeker. Het gaat bovendien om beslissingen waarin inhoudelijk is ingegaan op het asielverzoek onder toepassing van WI 2014/10. Asielverzoeken die niet-ontvankelijk zijn verklaard, bijvoorbeeld onder toepassing van de Dublin III-verordening, zijn niet opgenomen in de selectie.

Uit de lijst van geselecteerde dossiers is a-select onderzoek gedaan. De lijst van dossiers die door de IND is verstrekt, vermeldt de nationaliteit en de uitkomst van de beslissing en is qua volgorde gebaseerd op de datum waarop asiel is aangevraagd. Er is geen duidelijk verband tussen de datum van de asielaanvraag en de datum van de beslissing. Vanwege de capaciteit bij de IND en de beslissing om het asielverzoek in de 8-dagenprocedure of verlengde procedure te behandelen kunnen asielprocedures langer of korter duren. Bij de selectie van de onderzochte dossiers zijn dossiers uit de gehele periode tussen 20 juli 2015 en 30 september 2016 ingezien.

Er is zowel naar inwilligende als afwijzende beslissingen onderzoek gedaan. Er is niet specifiek gekeken naar de IND-eenheid die besliste of naar de periode waarop is beslist. Voor de selectie is, in het licht van de hoeveelheid dossiers waartoe toegang werd geboden, wel een inschatting gemaakt op basis van de bekende parameters of de dossiers zich leenden voor een inhoudelijk onderzoek. Het gaat hierbij vooral om nationaliteit. De aanname bij de selectie is dat in asielverzoeken van Syrische en Eritrese asielzoekers waarop inwilligend is beslist, wellicht minder inhoudelijk toepassing is gegeven aan WI 2014/10, omdat de asielzoekers in beginsel in aanmerking komen voor een asielvergunning op basis van de situatie in het land van herkomst.

⁵ Voor de onderzoeksvragen zie Bijlage 1 bij dit rapport.

Ook is de aanname dat dossiers van personen uit 'veilige landen van herkomst' minder geschikt zijn voor het onderzoek, omdat behoudens in uitzonderlijke situaties het relaas vermoedelijk dun is. Uiteindelijk zijn ook enkele dossiers van asielzoekers uit Eritrea en asielzoekers uit veilige landen van herkomst onderzocht, om de aannames te controleren. Er is ook een dossier op een opvolgende aanvraag beschreven waarin de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is toegepast.

Om vast te stellen dat in het dossier ook daadwerkelijk toepassing is gegeven aan WI 2014/10 is snelle inzage nodig in de stukken door middel van een 'quick scan'. Na deze scan maakt de onderzoeker een keuze of het dossier zich in het licht van de onderzoeksdoelstelling leent voor verder onderzoek. Uiteindelijk zijn 42 dossiers in detail onderzocht. Een overzicht van de dossiers is te vinden in hoofdstuk 5.

In het onderzoek zijn zowel de beslispraktijk als de rechterlijke toetsing betrokken. Niet in alle zaken is het echter tot een rechterlijke uitspraak gekomen, bijvoorbeeld omdat het beroep nog loopt, het beroep wordt ingetrokken of omdat inwilligend wordt beslist. Bovendien zijn de uitspraken van de rechtbanken deels vóór 13 april 2016 gaan, dus voordat de ABRvS uitspraak doet over de rechterlijke toetsing in asielzaken. Hierom worden in het rapport met name de IND-besluiten en voorbereiding daarvan beschreven. Het gaat dus om de (interne) minuut, het voornemen en de beschikking.

Het onderzoek beoogt een indicatie te geven van 'de beslispraktijk'. Hierbij past een caveat. Er is bij de onderzochte dossiers sprake van zeer verschillende asielmotieven en soms specifieke beleidskaders. Te denken valt aan 'bekeringszaken' en LHBT-zaken die nader worden beschreven in het rapport. Er zijn bovendien verschillende IND-regio's, waarin – ook volgens de geïnterviewde IND-medewerkers – soms op verschillende wijzen wordt gewerkt. Er zijn ook verschillen in ervaring van IND-medewerkers, hetgeen van invloed kan zijn op de dossiervorming. In het rapport wordt daarom vooral thematisch de geconstateerde werkwijzen beschreven, en wordt gewezen op verschillende toepassingen of werkwijzen die consistent worden gebruikt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag hoe 'relevante elementen' worden benoemd, 'geloofwaardigheidsindicatoren' worden gebruikt en toepassing wordt gegeven aan 'het voordeel van de twijfel'.

Informatie uit de dossiers die in dit rapport is gebruikt is geanonimiseerd. In de meeste gevallen is volstaan met het weergeven van passages en worden de zaak en het oordeel van de IND of rechter niet uitgebreid beschreven. Het onderzoek richt zich immers op de methode van onderzoek die IND-beslissers hanteren bij de beoordeling van de geloofwaardigheid, en niet op de juistheid van de conclusies die de beslissers trekken op basis van de feiten in het dossier.

Ter aanvulling op het literatuur- en dossieronderzoek zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met IND-medewerkers in het Aanmeldcentrum (AC) Den Bosch en het AC Schiphol.⁶ In verband met de omvang van het onderzoek is volstaan met zes interviews uit twee AC's. Het ging per AC om twee beslis-medewerkers en een leidinggevende. Het doel van de interviews is om indrukken die uit het dossieronderzoek naar voren komen te controleren en van IND-medewerkers te horen hoe zij de WI 2014/10 toepassen, of zij de structuur duidelijk vinden en eventueel knelpunten ervaren. Bij de keuze voor de AC's door de onderzoeker speelt een rol dat het gaat om een 'land-AC' in Den Bosch en AC Schiphol waarin ook grensprocedures worden gevoerd.

De IND faciliteerde de interviews en droeg de namen van de ambtenaren voor. Het ging hierbij om twee leidinggevendenden die voornamelijk het logistieke proces managen, twee ambtenaren die een coördinerende rol hebben en cursussen en trainingen geven, een ervaren medewerker en een beginnende medewerker. De vragenlijst werd vóór de interviews gestuurd aan de IND-leidinggevende.

De informatie van de IND-informanten is op diverse plaatsen in het rapport weergegeven. Waar relevant is benoemd dat het gaat om informatie van IND-ambtenaren uit een specifiek aanmeldcentrum. In de interviews kwam vooral naar voren dat op AC Schiphol sprake is van een andere context en specifieke werkwijzen ten opzichte van andere (land-AC's). Het is uiteraard mogelijk dat ook in de andere aanmeldcentra (Zevenaar en Ter Apel), waar geen IND-medewerkers zijn geïnterviewd, specifieke werkwijzen zijn ontwikkeld. Onderzochte dossiers zijn ook uit deze AC's afkomstig.

6 Zie bijlage 1 waarin de vragen zijn opgenomen.

Hoofdstuk 2. Internationale en Europese juridische kaders

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden kort de internationaalrechtelijke en Unierechtelijke kaders beschreven waarbinnen de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling dient plaats te vinden. Het gaat hierbij om specifieke bepalingen over de geloofwaardigheidsbeoordeling zelf, maar ook procedurele bepalingen. In de eerste plaats worden de richtlijnen van de UNHCR beschreven, zoals neergelegd in het UNHCR Handboek. Daarna wordt het relevante Unierecht beschreven.⁷ Vervolgens wordt, kort, de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens weergegeven. Specifieke bepalingen over asielzoekers die bijzondere waarborgen behoeven worden in hoofdstuk 6 besproken, terwijl hoofdstuk 7 specifiek over het rechterlijke beroep gaat.

2.2 Vluchtelingenverdrag

Het Vluchtelingenverdrag bevat geen procedurele bepalingen. De UNHCR heeft in het UNHCR-Handboek⁸ een aantal richtlijnen gegeven, met name in de paragrafen 195–219. Hoewel het Handboek niet juridisch bindend is, is het wel gezaghebbend. De paragrafen over de vaststelling van de feiten vormen ook de basis voor de juridisch bindende bepalingen van het Unierecht die hieronder worden besproken en worden ook door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aangehaald.

Het Handboek richt zich tot de 'examiner'. Deze examiner (hierna ook vertaald door: beslisser) verricht het onderzoek, bijvoorbeeld door interviews, en beoordeelt het asielverzoek. Het Handboek geeft geen procedurele aanwijzingen, bijvoorbeeld over de instantie die het onderzoek moet uitvoeren.⁹

Het uitgangspunt van het Handboek is dat de asielzoeker zelf de gegevens verstrekt op basis waarvan het asielverzoek wordt beoordeeld. Vanwege de bijzondere situatie waarin vluchtelingen zich doorgaans bevinden door hun vlucht, is sprake van een gedeelde plicht voor de asielzoeker en de beslisser 'to ascertain and evaluate all the relevant facts'. Ook als beide partijen zich inspannen om de feiten te verzamelen zal het niet altijd mogelijk zijn om bewijs te vinden voor de verklaringen van de asielzoeker.

Als het relaas van de asielzoeker geloofwaardig schijnt moet het voordeel van de twijfel worden verleend, tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen.

Het Handboek wijst erop dat een asielzoeker door eerdere ervaringen in eigen land mogelijk terughoudend kan zijn met het verstrekken van informatie. Daarom is het soms nodig om in een volgend interview inconsistenties en tegenstrijdigheden op te helderen. Het scheppen van een klimaat van vertrouwen is daarbij van het grootste belang. Bij de beoordeling van het feitencomplex moet rekening worden gehouden met het cumulatieve effect van ervaringen en incidenten.

In de paragrafen 203 en 204 werkt het Handboek het 'voordeel van de twijfel' uit. Deze moet pas worden verleend als alle bewijs is verkregen en gecheckt en wanneer de beslisser de algemene geloofwaardigheid van de asielzoeker aanneemt. De verklaringen van de asielzoeker moeten coherent en plausibel zijn en niet in tegenspraak zijn met algemeen bekende feiten. Het Handboek gaat ervan uit dat het voordeel van de twijfel frequent moet worden verleend.

In paragraaf 205 vat het Handboek de verplichtingen van de asielzoeker en de beslisser als volgt samen. De asielzoeker moet de waarheid vertellen en de beslisser volledig ondersteunen bij het vaststellen van de feiten. Hij moet een inspanning doen zijn verklaringen te ondersteunen met elk beschikbaar bewijs en een bevredigende verklaring geven voor elk ontbrekend bewijs. Bovendien moet hij een inspanning doen om aanvullend bewijs te verkrijgen. Tot slot moet hij zo gedetailleerd mogelijk alle noodzakelijke persoonlijke informatie en informatie over eerdere ervaringen geven. Hij moet daarbij de redenen voor zijn asielverzoek coherent uitleggen en alle vragen beantwoorden. De beslisser moet ervoor zorgen dat de asielzoeker zijn zaak zo volledig mogelijk en met alle beschikbaar bewijs kan voorleggen. Hij moet de geloofwaardigheid van de asielzoeker beoordelen en het bewijs evalueren en zo nodig het voordeel van de twijfel geven. Tot slot moet hij deze elementen in verband brengen met de criteria voor vluchtelingschap in het Vluchtelingenverdrag.

Hoewel de teksten van het Handboek uit 1979 stammen zijn zij nog steeds richtinggevend voor het internationaal vluchtelingenrecht en het EU-asielrecht.¹⁰ Uiteraard moeten zij worden toegepast in een context die sindsdien sterk is veranderd.

7 Hierbij is vooral ingegaan op wetgeving en rechtspraak. Bijvoorbeeld bronnen van het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzoekers (EASO).

8 UNHCR (1979), Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979.

9 Zie ook par. 189 UNHCR Handboek.

10 Dat geldt zowel voor de huidige tekst van artikel 4 Kwalificatierichtlijn als artikel 4 van het voorstel voor een Kwalificatieverordening (COM(2016) 466 final) dat enkele wijzigingen ten opzichte van artikel 4 Kri bevat.

Door middel van het internet kunnen asielzoekers gemakkelijker informatie raadplegen en is sneller informatie over het herkomstland toegankelijk. De ervaringen die de afgelopen decennia in meerdere disciplines zijn opgedaan met vluchtelingen kunnen bijdragen tot een beter begrip voor (interculturele) communicatieproblemen en bijvoorbeeld psychische stoornissen bij de beoordeling van de geloofwaardigheid in asiel-beslissingen.¹¹

2.3 Unierecht

2.3.1 Inleiding

Het relevante Unierecht over de feitenvaststelling en de beoordeling van de geloofwaardigheid in asielprocedures is neergelegd in de zogenoemde Kwalificatierichtlijn (de herziene Richtlijn 2011/95/EU, ook: Kri) en de Procedurerichtlijn (de herziene Richtlijn 2013/32/EU). Deze richtlijnen hebben betrekking op 'internationale bescherming', dat wil zeggen zowel op vluchtelingen in de zin van artikel 2 sub d Kri als personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen in de zin van artikel sub f jo art. 15 Kri.

2.3.2 Het vaststellen van de feiten volgens de Kwalificatierichtlijn

De belangrijkste bepaling voor het vaststellen van de relevante feiten en omstandigheden en de beoordeling van het asielrelaas vormt artikel 4 van de herziene Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU, hierna ook: Kri).

Artikel 4 lid 1 Kri bepaalt dat lidstaten van een asielzoeker mogen verlangen dat hij alle elementen ter staving van het asielverzoek zo spoedig mogelijk indient. De tweede zin van het artikel bepaalt: 'De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.' Artikel 4 lid 2 Kri omschrijft wat onder elementen moet worden verstaan. Het gaat om verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.

Volgens het MM-arrest van het Hof van Justitie van de EU valt het beoordelen van de relevante feiten en omstandigheden uiteen in twee fases.¹² In de eerste fase worden de relevante elementen verzameld en in de tweede fase wordt de asielaanvraag in rechte beoordeeld. Volgens het Hof van Justitie is alleen in de eerste fase van het vaststellen van de relevante feiten en omstandigheden sprake van een plicht tot samenwerking tussen de lidstaat en de asielzoeker.¹³ Hoewel op de asielzoeker de verplichting rust om zijn asielverzoek te staven met alle elementen die daarvoor nodig zijn, moet de lidstaat in deze fase actief meewerken om alle relevante elementen te vergaren. Het Hof van Justitie wijst erop dat in sommige gevallen de statelijke autoriteiten beter in staat zijn om documenten te verkrijgen. Bovendien moeten de lidstaten actuele landeninformatie verzamelen.

De beoordeling van de elementen in de tweede fase moet volgens het MM-arrest geschieden door de in de lidstaat bevoegde autoriteit in het licht van de criteria voor internationale bescherming.¹⁴ Hierbij moet op grond van artikel 4 lid 3 Kri onder andere rekening worden gehouden met alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen, de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten, en de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker. Op grond van artikel 4 lid 4 Kri is het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is en het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, 'tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.'

¹¹ Zie hierover UNHCR (2013).

¹² HvJEU 22 november 2012, C277/11, ECLI:EU:C:2012:744 (MM t. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General), r.o. 64-70.

¹³ HvJEU 22 november 2012, C277/11, ECLI:EU:C:2012:744 (MM t. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General), r.o. 64-70.

¹⁴ HvJEU 22 november 2012, C277/11, ECLI:EU:C:2012:744 (MM t. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General), r.o. 70.

De geloofwaardigheidsbeoordeling met betrekking tot niet gestaafde verklaringen is geregeld in artikel 4 lid 5 Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU). In de Nederlandse tekst staat:

‘Wanneer lidstaten het beginsel toepassen, volgens welk het de taak van de verzoeker is zijn verzoek om internationale bescherming te staven, wordt de verzoeker ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van de verklaringen van de verzoeker, geloofwaardig geacht en wordt hem het voordeel van de twijfel gegund, wanneer aan de volgende voorwaarden voldaan is:

- a) de verzoeker heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn verzoek te staven;*
- b) alle relevante elementen waarover de verzoeker beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen;*
- c) de verklaringen van de verzoeker zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn verzoek;*
- d) de verzoeker heeft zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten, en*
- e) vast is komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.*

Het is van belang op te merken dat andere taalversies van artikel 4 lid 5 Kri een nogal afwijkende tekst hebben van de eerste zin. Hierin wordt niet gesproken van het voordeel van de twijfel. In de Engelstalige versie staat bijvoorbeeld: ‘...where aspects of the applicant’s statements are not supported by documents or other evidence, those aspects shall not need confirmation when the following conditions are met...’ Er is volgens de Engelse tekstversie geen ‘confirmation’ nodig als aan de voorwaarden onder a) t/m e) is voldaan. Wat onder ‘confirmation’ in de Engelse tekstversie moet worden verstaan is niet geheel duidelijk.¹⁵

Hoewel het dus de vraag is of het Unierecht het concept van het voordeel van de twijfel, zoals het UNHCR Handboek dit beschrijft, bindend regelt, wordt het wel genoemd in de module Evidence Assessment van het European Asylum Curriculum. Personeel werkzaam in de asielprocedure, zoals IND-personeel, volgen dit Curriculum. UNHCR citeert hieruit als volgt:

“Where a material fact appears to be internally credible, but the claim cannot be corroborated by Country of Origin Information or other evidence, or when there is a lack of documents or no document at all, and the applicant was otherwise credible in relation to other material facts, which were coherent, consistent and in accordance with objective evidence and COI, you should consider giving the applicant the benefit of the doubt. That is to say to accept the material fact even if there is no document or no other evidence than the declaration to support it.”¹⁶

Tot op heden heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie nog geen uitspraken gedaan over de uitleg van de bepaling van artikel 4 lid 5 Kri. In hoofdstuk 5 wordt op de werkwijze van de IND met betrekking tot het ‘voordeel van de twijfel’ ingegaan.

2.3.3 De Procedurerichtlijn – het onderzoek door het bestuur

Anders dan het UNHCR Handboek bevat het EU-asielrecht in de Procedurerichtlijn gedetailleerde bepalingen met betrekking tot kader voor de asielprocedure.

Op grond van artikel 4 Pri en considerans 16 moet het onderzoek in eerste aanleg worden uitgevoerd door personeel met voldoende kennis of training op het gebied van internationale bescherming. Zij moeten asielverzoeken naar behoren ‘behandelen’. In de Engelse tekstversie van artikel 4 Pri en artikel 10 lid 3 Pri wordt gesproken van het uitvoeren van een ‘*appropriate examination*’, een deugdelijk onderzoek. De richtlijn legt blijkens considerans 16 grote nadruk op een op feiten gebaseerde beslissing. Artikel 4 lid 3 Pri schrijft voor dat de personen die uit hoofde van deze richtlijn verzoekers een onderhoud afnemen, algemene kennis hebben verworven ‘betreffende problemen die de geschiktheid van de verzoeker om een onderhoud te hebben negatief kunnen beïnvloeden, zoals aanwijzingen dat de verzoeker mogelijk in het verleden gefolterd is.’

¹⁵ In het voorstel voor een Kwalificatieverordening van 13 juli 2016 (COM (2016) 467 final) staat in art. 4 lid 5: Where aspects of the applicant’s statements are not supported by documentary or other evidence, no additional evidence shall be required in respect of those aspects where the following conditions are met.

¹⁶ Beyond Proof, blz. 230 tekst en noot 41, citaat uit EAC Module 7, section 3.1.5.

Uit considerans 18 volgt dat het van belang is dat zo spoedig mogelijk een beslissing op een asielverzoek wordt genomen, mits dit gebeurt op basis van een behoorlijke en volledige behandeling (in de Engelse tekstversie: 'adequate and complete examination'). Hieruit wordt de spanning duidelijk in asielprocedures. Enerzijds is tijd nodig om de feiten te verzamelen en inzicht te krijgen in omstandigheden die van belang zijn voor de waardering van het feitencomplex. Anderzijds is het zowel voor de vluchteling als de staat van belang dat zo spoedig mogelijk een besluit wordt genomen.

De kern van de bepalingen over de feitenvaststelling door de beslissingsautoriteit is artikel 10 lid 3 Pri. Hieruit volgt onder andere dat het onderzoek naar en de beslissing over verzoeken individueel, objectief en onpartijdig moet worden verricht, respectievelijk genomen; dat er nauwkeurige en actuele informatie wordt verzameld uit verschillende bronnen over de algemene situatie in de landen van oorsprong van verzoekers; en dat het personeel dat de verzoeken behandelt en daarover beslist, de mogelijkheid heeft om, telkens wanneer dat nodig is, advies te vragen van deskundigen over specifieke kwesties, zoals medische, culturele, religieuze, kind- of gendergerelateerde kwesties.

De Procedurerichtlijn bevat in artikel 31 lid 8 ook een bepaling over kennelijke ongegrondheid. Deze bepaling, hoewel van procedurele aard, betreft ook omstandigheden die van belang zijn voor de beoordeling van de geloofwaardigheid.

Het gaat onder andere om gevallen waarin de asielzoeker geen gronden voor internationale bescherming aanvoert, uit een veilig land van herkomst afkomstig is en om gevallen van misleiding en het te kwader trouw achterhouden of vernietigen van documenten betreffende de identiteit of nationaliteit. Voorts kan sprake zijn van kennelijk ongegrondheid als de asielzoeker 'kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen heeft afgelegd die tegenstrijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst...' Ook kan er sprake zijn van kennelijke ongegrondheid vanwege het feit dat de asielzoeker het grondgebied van de lidstaat onrechtmatig is binnengekomen of zijn verblijf op onrechtmatige wijze heeft verlengd en zich niet zo snel mogelijk bij de autoriteiten heeft aangemeld.

Het concept van kennelijke ongegrondheid heeft procedurele gevolgen. Als zich één van de gronden van artikel 31 lid 8 Pri voordoet kan een asielprocedure worden versneld of in een grensprocedure worden afgedaan. Op grond van artikel 46 lid 6 Pri kan het afwachten van een beroep bij de rechter op het grondgebied van de lidstaten afhankelijk worden gemaakt van een voorafgaande procedure bij een rechter.

2.4 EVRM

De geloofwaardigheid in asielverzoeken speelt ook een rol in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna ook EHRM) in het kader van artikel 3 EVRM, het verbod van foltering, een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. De rechtspraak van het EHRM is van belang omdat het Hof ingaat op concrete gevallen. Hierdoor vormt een uitspraak van het EHRM ook een voorbeeld voor nationale autoriteiten, zowel het bestuur als de rechterlijke macht, met betrekking tot de toetsing in asielzaken. In zijn recente rechtspraak verwijst het EHRM naar het UNHCR Handboek, EU-regelgeving en rechtspraak van het Hof van Justitie. Tegelijkertijd geeft het ook een eigen benadering, die weer van belang is voor de wijze waarop het Unierecht moet worden toegepast.

In de zaak van F.G. t. Zweden over een bekeerling uit Iran geeft het EHRM in de paragrafen 111-128 een omvattend overzicht van eerdere rechtspraak en doet het belangrijke uitspraken over de wijze waarop het zelf de geloofwaardigheid toetst, maar ook van toetsing die het verwacht van de nationale autoriteiten.¹⁷

Allereerst gaat ook het EHRM uit van een voordeel van de twijfel concept. Net als het UNHCR Handboek gaat het EHRM ervan uit dat dit frequent moet worden verleend. Het EHRM overweegt:

The assessment of the existence of a real risk must necessarily be a rigorous one [...] It is in principle for the applicant to adduce evidence, capable of proving that there are substantial grounds for believing that, if the measure would be implemented, he would be exposed to a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 [...] In this connection the Court acknowledges that, owing to the special situation in which asylum-seekers often find themselves, it is frequently necessary to give them the benefit of the doubt when it comes to assessing the credibility of the statements and the documents submitted in support thereof.

Als er zwaarwegende redenen zijn het waarheidsgehalte van hetgeen de asielzoeker naar voren brengt in twijfel te trekken wordt van de asielzoeker verwacht dat hij een bevredigende verklaring geeft voor vermeende discrepanties: *...However, when information is presented which gives strong reasons to question the veracity of an asylum-seekers submissions, the individual must provide a satisfactory explanation for the alleged discrepancies*

17 EHRM (Grote Kamer), 23 maart 2016, zaaknummer 43611/11 (F.G. v. Sweden) par. 117-127. Korteheidshalve wordt slechts verwezen naar de overwegingen in deze uitspraak.

In de tweede plaats eist het EHRM een bijzondere onderzoeksplicht voor de staat als de asielzoeker wel bewijzen overlegt. Als de asielzoeker bewijs levert, maar er mogelijk twijfels bestaan over dit bewijs, is het aan de staat deze twijfels weg te nemen. Het EHRM overweegt: *'...where such evidence was adduced, it was for the Government to dispel any doubts raised by it...'*

In de derde plaats moet de asielzoeker onderbouwen dat hij in zijn individuele geval risico's loopt. Een enkele verwijzing naar informatie over de algehele situatie is niet voldoende. Als er echter sprake is van een groep die systematisch risico's loopt, hetgeen blijkt uit algemene landeninformatie, moet de asielzoeker aannemelijk maken dat hij tot deze groep behoort (*'...establish... that there are serious reasons to believe in his or her membership of the group concerned'*).

In de vierde plaats bevestigt het EHRM dat het de plicht voor de asielzoeker is om zo spoedig mogelijk elementen naar voren te brengen. Er bestaat een samenwerkingsplicht en in sommige gevallen zelfs een plicht voor de staat bestaat om zelf alle gegevens te verzamelen. Het EHRM geeft aanwijzingen hoe deze verplichtingen zich tot elkaar verhouden. Het wijst hierbij op het A, B en C-arrest van het Hof van Justitie¹⁸, waarin het Hof van Justitie oordeelde dat een asielzoeker niet kan worden tegengeworpen dat hij zijn seksuele gerichtheid niet bij de eerste gelegenheid die hem was gegeven had ingebracht.

Het EHRM oordeelt bovendien dat als er in een concreet geval sprake is van een welbekend risico waarover veel bronnen berichten, de autoriteiten uit eigen beweging een beoordeling van een artikel 3 EVRM-risico moeten uitvoeren. Ook in andere gevallen waarin de asielzoeker niet uit eigen beweging een grond inroept of informatie geeft, maar de bevoegde autoriteiten kennis hebben gekregen dat een individuele asielzoeker bij terugkeer een artikel 3 EVRM-risico zou kunnen lopen, moeten de staten uit eigen beweging onderzoek doen.

In de zaak J.K. t. Zweden geeft het EHRM een aanvulling op F.G. t. Zweden.¹⁹ In deze uitspraak gaat het EHRM ook in op de ex nunc toetsing door het EHRM en de relatie tussen deze toetsing en de beoordeling door de nationale autoriteiten (zie hoofdstuk 7).

2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn kort relevante internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke kaders beschreven met betrekking tot de vaststelling van de feiten en de beoordeling van het feitencomplex door de autoriteiten belast met de asielprocedure.

De beschreven rechtssystemen kaders zijn nauw met elkaar verbonden. Zo is artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn te lezen in het licht van het UNHCR-Handboek van 1979. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verwijst in zijn rechtspraak over artikel 3 EVRM naar het Unierecht en het Handboek. Van belang zijn onder andere de eis aan asielzoekers om mee te werken aan het onderzoek en het asielrelaas te onderbouwen, de onderzoeksplicht van de asielautoriteiten, de plicht van de asielautoriteiten om samen te werken met de asielzoeker om de relevante feiten te verzamelen en het concept van het 'voordeel van de twijfel'. De asielprocedure moet zijn ingericht om de feitenvaststelling en onpartijdige beoordeling van het asielverzoek te faciliteren.

Omdat artikel 4 Kri een norm van Unierecht bevat kan het Hof van Justitie van de Europese Unie, uitleg geven als nationale rechters prejudiciële vragen stellen.. Dit is gebeurd in het MM-arrest voor wat betreft de samenwerkingsplicht en de beoordeling van de feiten door de nationale autoriteiten. Echter, over de bepaling van artikel 4 lid 5 Kri over het 'voordeel van de twijfel' zijn nog geen prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie. Dit is enigszins opmerkelijk omdat zowel het UNHCR Handboek als het EHRM vinden dat het voordeel van de twijfel frequent moet worden toegepast. Zeker gezien de inhoud van de bepaling en de verschillende taalversies is het mogelijk dat het Hof van Justitie in de toekomst op dit punt nadere uitleg geeft en dat de werkwijze van de IND hierop aanpassing behoeft.

¹⁸ HvJEU 2 december 2014, gevoegde zaken C-148/13–C-150/13 (A, B, C/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie).

¹⁹ EHRM 23 augustus 2016 (Grote Kamer), 59166/12, ECLI:CE:ECHR:2016:0823J UD005916612 (J.K. and others v. Sweden).

Hoofdstuk 3. De nationale integrale geloofwaardigheidsbeoordeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het nationale wettelijke systeem beschreven met betrekking tot de asielprocedure. Vervolgens wordt kort de oude werkwijze met betrekking tot de geloofwaardigheid van vóór 1 januari 2015 het beleid van Werkinstructie 2014/10 en de Vreemdelingencirculaire beschreven. Daarna wordt ingegaan op het relevante beleid van de Vreemdelingencirculaire en WI 2014/10. Deze kaders zijn uiteraard van groot belang voor de beslispraktijk. Het systeem moet voldoen aan de eisen van het internationaal en Europees recht die in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven.

3.2 Wettelijk kader

De Nederlandse asielprocedure wordt voor een groot deel beheerst door het Unierecht. De bepalingen van artikel 4 Kri zijn omgezet in artikelen 31 lid 2 t/m 6 Vw 2000. Daaraan gaat vooraf de bepaling van artikel 31 lid 1 Vw 2000. Dit artikel bepaalt dat een asielverzoek wordt afgewezen 'als ongegrond in de zin van artikel 32, eerste lid, van de Procedurerichtlijn, indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf, hetzij in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor verlening vormen.' De nationale bepaling van artikel 31 lid 1 Vw 2000 maakt duidelijk dat de 'bewijslast' in beginsel op de asielzoeker rust.

Sinds 1 maart 2016 wordt de Nederlandse asielprocedure gekenmerkt door een systeem van verschillende 'sporen' voor bepaalde soorten asielverzoeken.²⁰ Het sporenbeleid houdt in dat voor bepaalde asielverzoeken sprake kan zijn van een versnelde procedure.

Het sporenbeleid is op 27 november 2015 aangekondigd.²¹ Van de sporen is spoor vier het standaard-spoor voor de inhoudelijke behandeling van een asielverzoek. De geloofwaardigheid van verklaringen van de asielzoeker omtrent zijn asielmotieven speelt hierin een centrale rol.

De algemene asielprocedure (AA) van 8 dagen (hierna: de 8-dagenprocedure) wordt voorafgegaan door een rust- en voorbereidingstermijn van tenminste zes dagen.²² De procedure kent proces-stappen van, doorgaans, één dag.²³ Op dag 1 houdt de IND een eerste gehoor over de identiteit, nationaliteit en reisroute. Op dag 3 neemt de IND een nader gehoor af over de asielgronden. Op dag 5 geeft de IND een voornemen (als niet reeds wordt ingewilligd) en op dag 7 of 8 neemt de IND een beslissing. Op dag 2, 4 en 6 verleent een rechtshulpverlener juridische bijstand. Op dag 2 gebeurt dit door onder andere een voorbereiding op het nader gehoor, op dag 4 door de mogelijkheid aanvullingen en correcties op het verslag van het nader gehoor in te brengen en op dag zes door een zienswijze naar aanleiding van een voornemen van de IND om het asielverzoek af te wijzen.

Als het asielverzoek niet in de korte tijd van de 8-dagenprocedure kan worden behandeld, volgt verwijzing naar de verlengde asielprocedure, de VA.²⁴ In deze procedure gelden andere termijnen. Zo geldt een termijn voor een zienswijze van vier of zes weken (afhankelijk van de grond voor verlenging) en op grond van artikel 42 Vw 2000 geldt een beslistermijn van zes maanden, eventueel te verlengen met negen maanden vanwege de complexiteit, een hoge instroom of vertraging door toedoen van de asielzoeker.

Voor de feitenvaststelling en de beoordeling van de geloofwaardigheid kunnen termijnen van groot belang zijn. Als er meer tijd voor een beslissing beschikbaar is, kunnen immers documenten en ander bewijs worden verkregen en is er meer tijd om bijzondere omstandigheden vast te stellen, zoals trauma's ten gevolge van foltering.

De geloofwaardigheidsbeoordeling vindt plaats volgens de in de Vreemdelingencirculaire en Werkinstructie 2014/10 beschreven werkwijze.

20 Spoor 1 betreft Dublinprocedures (art. 3.109 Vb). Spoor 2 betreft aanvragen van asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst of asielzoekers die in een andere EU-lidstaat reeds bescherming hebben (art. 3.109ca Vb). Spoor 3 betreft gevallen waarin versneld wordt ingewilligd als sprake is van een verhoogde instroom (art. 3.123a e.v. Vb). Dit spoor is nog niet gebruikt. Spoor 4 betreft de gewone asielzaken die in een algemene asielprocedure van 8 dagen worden behandeld (art. 3.110 e.v. Vb) of, als behandeling in de algemene asielprocedure niet mogelijk is, in een verlengde procedure (art. 3.116 e.v. Vb). Spoor 5 betreft een bijzondere vervolprocedure die wordt gebruikt als een kansrijk asielverzoek toch niet leidt tot snelle inwilliging onder spoor 3 (art. 3.123c e.v. Vb). Ook dit spoor is nog niet gebruikt. Als een asielzoeker niet onder één van de andere sporen valt, wordt de algemene asielprocedure gevolgd. Ook in de gevallen waarin een asielzoeker vanuit de andere sporen naar de gewone asielprocedure wordt verwezen, doorloopt de asielzoeker de algemene asielprocedure. Voor een uitgebreide beschrijving en analyse zie bijvoorbeeld A.M. Reneman, *Spanning met het EU-recht, versnelling, verlenging en vereenvoudiging van asielprocedures*, A&MR 2016, nr. 6-7, blz. 264 e.v.

21 Kamerstukken II, 27 november 2015, 19637, nr. 1086.

22 Art. 3.109 Vb 2000.

23 Deze stappen staan in art. 3.110 – 3.114. Vb 2000.

24 Deze is geregeld in art. 3.115 e.v. Vb 2000.

3.3 De geloofwaardigheidsbeoordeling vóór 1 januari 2015

Voor een goed begrip van integrale geloofwaardigheidsbeoordeling' is het noodzakelijk kort het kader van de geloofwaardigheidsbeoordeling van vóór 1 januari 2015 te bespreken. Dit kader is voor een belangrijk deel gevormd door de rechtspraak van de ABRvS na de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001.

De oorspronkelijke versie van de Vreemdelingenwet 2000 noemde in artikel 31 lid 2 (oud) een aantal omstandigheden die bij het onderzoek naar de aanvraag mede werden betrokken. Het ging onder andere om bedrog, zoals het indienen van een aanvraag onder een andere naam en het overleggen van valse reispapieren; het niet voldoen aan aanwijzingen of het zich niet onverwijd melden na irreguliere binnenkomst; en het toerekenbaar niet overleggen van reis- en identiteitsdocumenten dan wel andere bescheiden die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag. De wetgever had bij de omstandigheden van artikel 31 lid 2 sub a-f Vw 2000 (oud) voor ogen dat 'de vreemdeling zich meer inspant dan andere asielzoekers om de noodzaak tot bescherming aan te tonen.'²⁵

De ABRvS leidde uit het systeem van de wet en de wetsgeschiedenis af dat als sprake was een omstandigheid in de zin van artikel 31 lid 2 sub a-f Vw 2000 in het relaas geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van de relevante bijzonderheden mochten voorkomen.²⁶ Van het asielrelaas moest een positieve overtuigingskracht uitgaan. De rechter mocht het besluit van de staatssecretaris slechts zeer terughoudend toetsen.

3.4 De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling na 1 januari 2015

3.4.1 Algemeen

Op 1 januari 2015 is het beleidskader voor de geloofwaardigheidsbeoordeling herzien. De aanleiding voor de herziening is de Procedurerichtlijn die per 20 juli 2015 is omgezet in nationale wetgeving. Ook is er aansluiting gezocht bij Europese trainingsmodules voor beslisambtenaren. Er zijn feitelijk twee herzieningen, één van de Vreemdelingencirculaire en één van werkinstructie voor ambtenaren in het asielproces.²⁷ De nieuwe werkwijze wordt 'integrale geloofwaardigheidsbeoordeling' genoemd. De Werkinstructie 2014/10 bevat het meest uitgewerkte kader.

De nieuwe werkwijze is volgens de inleiding van de werkinstructie ingevoerd met het oog op de rechterlijke toets zoals deze is voorgeschreven in de Procedurerichtlijn. Deze omvat een volledig en ex nunc onderzoek door de rechter naar de feiten en vragen van juridische aard. De door de IND verrichte geloofwaardigheidsbeoordeling moet volgens WI 2014/10 om deze reden zo inzichtelijk mogelijk worden gemaakt. De term 'positieve overtuigingskracht' wordt voortaan vermeden.

De feiten en omstandigheden van artikel 31 lid 2 Vw 2000 (oud) blijven in eerste instantie van belang bij de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Na de omzetting van de Procedurerichtlijn per 20 juli 2015 wordt artikel 31 Vw 2000 echter gewijzigd, overigens met name door de bepaling van artikel 4 lid 1 t/m 5 Kwalificatierichtlijn hierin op te nemen. Vanaf 20 juli 2015 moeten de Vreemdelingencirculaire en WI 2014/10 in het nieuwe wettelijk kader worden toegepast. De Vreemdelingencirculaire legt nadruk op het toerekenbaar ontbreken van documenten en misleiding. Deze omstandigheden blijven dus een rol spelen bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

Een eerste vraag die in januari 2015 rijst is of sprake is van een beleidswijziging, die de IND zou dwingen om beslissingen van vóór 2015 te herzien. De ABRvS concludeert op 9 april 2015 dat geen sprake is van een wijziging van beleid. De omstandigheden van toerekenbare ongedocumenteerdheid en misleiding doen nog steeds afbreuk aan de geloofwaardigheid van een asielrelaas en brengen met zich ...' dat een vreemdeling zich meer moet inspannen om zijn asielrelaas alsnog aannemelijk te maken, zij het dat de staatssecretaris in een concreet besluit kenbaar zal motiveren hoe deze van invloed zijn op die geloofwaardigheid.'²⁸

3.4.2 Vreemdelingencirculaire

De Vreemdelingencirculaire (Vc) bevat in hoofdstuk C1/4 beleid met betrekking tot de beoordeling van de geloofwaardigheid. Deze kan als volgt worden samengevat.

Het beoordelen van de relevante elementen en het beoordelen van de zwaarwegendheid van de geloofwaardig geachte relevante elementen zijn volgens de Vreemdelingencirculaire stappen in de asielprocedure. Bij de beoordeling van het verzoek betreft de IND mede de omstandigheid dat de vreemdeling bij zijn aanvraag onjuiste gegevens aan de Nederlandse autoriteiten heeft verstrekt dan wel de juiste gegevens heeft achtergehouden.

De IND beschouwt in beginsel alle documenten, inclusief documenten met betrekking tot identiteit, nationaliteit en reisroute als relevant. De IND betreft bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het relaas van de vreemdeling of het ontbreken van documenten de vreemdeling is toe te rekenen.

²⁵ Zie bijvoorbeeld S.G. Kok, Van Voorstel tot Wet: overzicht van veranderingen en aanvullingen, NAV 2001/03, blz. 160 en 161.

²⁶ ABRvS 27 januari 2003, 200206297/1, ECLI:NL:RV5:2003:AF5566, JV 2003/103 m.n. BKO, AB 2003/86 m.n. Vermeulen, RV 2003/5, m.n. Battjes.

²⁷ Zie hierover ook Geertsema (2015-1).

²⁸ ABRvS 9 april 2015, 201501445/1/V2, ECLI:NL:RV5:2015:1201.

Als de vreemdeling aannemelijk maakt dat de documenten onder dwang aan de reisagent zijn afgegeven en hij ook op alle andere elementen van de beoordeling van de aanvraag volledig meewerkt en geloofwaardig is, is het ontbreken van documenten niet aan hem toe te rekenen. Het is volgens de Vreemdelingencirculaire in beginsel niet geloofwaardig dat een vreemdeling geen enkel bewijs van zijn reis over kan leggen.

Volgens de Vreemdelingencirculaire worden als relevant element ook de 'veronderstellingen' van de vreemdeling verstaan. Onder 'veronderstellingen' verstaat de IND aannames van de vreemdeling die deel uitmaken van de door hem gestelde gebeurtenissen in het verleden.

Het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken is volgens de Vreemdelingencirculaire een gewichtige bron van informatie over de situatie in het land van herkomst. Een ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken is een deskundigenbericht. De IND kan echter ook informatie uit andere objectieve bronnen gebruiken voor een oordeel over de situatie in het land van herkomst. Andere bronnen en onderzoek door derden worden als deskundigenbericht beschouwd als zij op een onpartijdige, objectieve en inzichtelijke manier informatie verschaffen.²⁹ De IND gaat uit van de juistheid van een deskundigenbericht, tenzij de IND concrete aanknopingspunten heeft voor twijfel aan de juistheid, de volledigheid of de actualiteit van het deskundigenbericht.

Er vindt volgens de Vreemdelingencirculaire een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling plaats. Hierbij worden alle relevante omstandigheden van het geval betrokken en in onderlinge samenhang gewogen. Omstandigheden die bij de geloofwaardigheidsbeoordeling kunnen worden betrokken zijn in ieder geval:

- de vreemdeling heeft reeds eerder, onder een andere naam, een aanvraag voor een verblijfsvergunning in Nederland ingediend;
- de vreemdeling heeft ter staving van zijn aanvraag valse of vervalste reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden overgelegd en, hoewel daaromtrent ondervraagd, opzettelijk de echtheid daarvan volgehouden;
- de vreemdeling heeft ter staving van zijn aanvraag opzettelijk reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden overgelegd die niet op hem betrekking hebben;

- de vreemdeling kan ter staving van zijn aanvraag geen reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden overleggen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag, tenzij de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van deze bescheiden niet aan hem is toe te rekenen.

Bij de beoordeling van de aannemelijkheid van de vermoedens van de vreemdeling over wat hem bij terugkeer zal overkomen, betreft de IND een aantal aspecten. Het gaat om:

- eerdere blootstelling aan vervolging of ernstige schade of een ernstige dreiging daarmee;
- het tijdsverloop tussen de gebeurtenissen die voor de vreemdeling aanleiding vormden om zijn land van herkomst te verlaten en het moment van vertrek uit zijn land van herkomst; en
- de vraag of degenen van wie de vreemdeling vervolging of een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing vreest op de hoogte zijn of kunnen raken van de omstandigheden waarop de vreemdeling zich beroept en op grond waarvan hij vreest te worden vervolgd of onmenselijk of vernederend te worden behandeld of bestraft.

Als de IND oordeelt dat deze vermoedens aannemelijk zijn, beoordeelt de IND of de gebeurtenissen die de vreemdeling verwacht, voldoende zwaarwegend zijn om te worden aangemerkt als een rechtsgrond voor verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 29 Vw.

3.4.3 WI 2014/10

De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling wordt nader uitgewerkt in de openbare Werkinstructie 2014/10 van 1 januari 2015. In de bijlage van WI 2014/10 wordt een schematisch overzicht gegeven van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling.

Een belangrijk doel van de werkinstructie is dat de motivering van de geloofwaardigheidsbeoordeling inzichtelijker wordt. Er moet inzicht worden gegeven in de weging en kenbaar aan de hand van objectieve bronnen gemotiveerd worden.

Centraal in de werkinstructie staat het identificeren van 'relevante elementen'. De werkinstructie omschrijft deze als een feit dat of omstandigheid die raakt aan tenminste één onderwerp of verhaallijn en in verband staat met vluchtelingenstatus dan wel artikel 3 EVRM. De werkinstructie maakt daarbij onderscheid tussen gegevens die zien op de persoon en gebeurtenissen in het land van herkomst.

²⁹ De overwegingen in het ambtsbericht zijn ontleend aan rechtspraak van de ABRvS. Hoewel de Vreemdelingencirculaire niet uitsluit dat ook andere bronnen dezelfde status als een ambtsbericht hebben, lijkt het erop dat alleen het ambtsbericht als bron van landeninformatie de status heeft van deskundigenbericht. Zie hierover ook ACVZ Transparant en toetsbaar, Den Haag 2006.

Het valt op dat de definitie van relevante elementen in de zin van de werkinstructie afwijkt van die van de Kwalificatierichtlijn. Bij relevant element in de zin van de richtlijn gaat het vooral om bewijs en verklaringen van asielzoekers die van belang zijn voor de vaststelling van feiten en omstandigheden in verband met het asielverzoek. Bij een relevant element in de zin van de werkinstructie gaat het om een gebeurtenis of een omstandigheid. Hoewel het gebruik van een term die in de richtlijn een andere betekenis heeft op zich niet betekent dat de werkinstructie strijdig is met de richtlijn, is het wel verwarrend dat de werkinstructie deze benaming van 'relevant element' kiest voor een wezenlijk ander concept dan bedoeld in de richtlijn.

De Werkinstructie onderscheidt twee fases in de beoordeling van de geloofwaardigheid³⁰ waarbij verschillende stappen worden gevolgd.³¹

De eerste fase bestaat uit de volgende vier stappen:

- De vaststelling van de relevante elementen;
- De beoordeling van de relevante elementen, waarbij getoetst wordt aan interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren en een integrale weging plaats vindt;
- Een conclusie over welke relevante elementen als geloofwaardig worden aangenomen;
- Een samenvattend geloofwaardigheidsoordeel waarbij kort wordt aangegeven of een relevant element wordt 'doorgetoetst' of zodanig ongeloofwaardig is dat geen 'verdere toets' plaats vindt.

De tweede fase bestaat uit de volgende stappen:

- Een beoordeling of de vermoedens over wat de vreemdeling te wachten aannemelijk zijn in het licht van de geloofwaardige relevante elementen;
- De beoordeling van de zwaarwegendheid of sprake is van een gegronde vrees voor vervolging of een reëel risico op ernstige schade;
- Een beoordeling of sprake is van een beschermingsalternatief.

Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid moet rekening gehouden worden met de achtergrond van wat over de vreemdeling bekend is, zoals leeftijd, opleidingsniveau, trauma, gezondheidsproblemen, schaamte en interculturele barrières. De werkinstructie spreekt in dit verband van 'verschonende omstandigheden' die een bepaald gebrek in de geloofwaardigheid zouden kunnen verklaren. In voetnoten verwijst de Werkinstructie een aantal malen naar de EASO Training Curriculum, vooral de 'ETC modules *Evidence Assessment* en *Interviewing Vulnerable persons*.

De werkinstructie gaat niet in op de wijze waarop de verschonende omstandigheden kunnen worden vastgesteld. Het beleid hierover is deels na de WI 2014/10 tot stand gekomen. Voorafgaand aan de asielprocedure moet op grond van artikel 3.108b Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb2000) een onderzoek plaats vinden of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft. Ook moet zo nodig medisch onderzoek worden gedaan naar aanwijzingen van eerdere vervolging op grond van artikel 3.109 e Vb2000. Deze bepalingen zijn het gevolg van de implementatie van de herziene Procedurerichtlijn. In een werkinstructie (WI 2015/8) wordt nader uitgewerkt op welke wijze de IND hieraan invulling geeft. Dit beleid wordt beschreven in Hoofdstuk 6 over asielzoekers die bijzondere waarborgen behoeven.

De werkinstructie acht het van belang de kern van het asielverzoek te identificeren. Niet alle informatie is even relevant. Het asielverzoek kan worden gebaseerd op meerdere elementen die al dan niet los van elkaar kunnen staan. Daarbij kan sprake zijn van een wisselwerking. De werkinstructie wijst op politieke activiteiten en etniciteit of seksuele gerichtheid. Vanwege persoonlijke omstandigheden kunnen de negatieve gevolgen van het verrichten van politieke activiteiten groter zijn.

In de werkinstructie wordt gewezen op de vijf punten van artikel 4 lid 5 Kwalificatierichtlijn over 'het voordeel van de twijfel'. In de werkinstructie staat dat de vijf punten niet als checklist moeten worden gezien. Het gaat om de intentie van artikel 4 lid 5 Kri: 'Kort gezegd volgt hieruit dat van de asielzoeker verwacht mag worden dat hij (zijn persoonlijke omstandigheden en referentiekader in aanmerking genomen) zijn best doet om zijn aanvraag zo goed mogelijk te onderbouwen met documenten en verklaringen.' Volgens het schema in de bijlage van WI 2014/10 moeten verklaringen 'zo nodig' met toepassing van artikel 31 lid 6 Vw - 'het voordeel van de twijfel' -, als geloofwaardig worden beschouwd. Opvallend is dat de Werkinstructie toepassing van het voordeel van de twijfel als 'zo nodig' voorschrijft, maar niet aansporen tot een frequente toepassing hiervan, zoals het UNHCR-Handboek en het EHRM wél doen.

³⁰ Ook het Hof van Justitie onderscheidt in het MM-arrest twee fases bij het vaststellen van de feiten en de beoordeling daarvan. Deze zijn anders geformuleerd dan in WI 2014/10. Bij het verzamelen van de relevante elementen in de eerste fase moet de staat samenwerken met de asielzoeker. De bewijskracht en geloofwaardigheid van relevante elementen moeten in de tweede fase worden beoordeeld door de beslissers.

³¹ Deze stappen komen overeen met de door UNHCR aanbevolen stappen in UNHCR (2013) blz. 245 en 246.

Volgens de werkinstructie is bij het beoordelen van de interne geloofwaardigheidsindicator van gedetailleerdheid en specificiteit van belang of de vreemdeling de gestelde vragen zo volledig mogelijk heeft beantwoord. Voor wat betreft tegenstrijdigheden tussen verklaringen die in het eerste en nader gehoor worden afgelegd, is van belang of de vreemdeling tijdens het nader gehoor of voornemen hiermee is geconfronteerd. Als de vreemdeling terugkomt op eerdere verklaringen wordt een deugdelijke verklaring worden verwacht.

Volgens de werkinstructie weegt het verstrekken van valse informatie 'zwaar in het nadeel' van de vreemdeling.

Als de vreemdeling zijn relaas baseert op informatie van derden is het relevant of hetgeen de derde verklaart past in het verhaal van de vreemdeling, of de vreemdeling de informatie zelf had kunnen verkrijgen, of de derde met enig gezag de informatie kan geven en of de informatie past in hetgeen bekend is over het land van herkomst.

De integrale weging vergt dat een balans wordt opgemaakt van informatie die een relevant element onderbouwt en informatie die dit verzwakt. Ook moet worden getoetst of 'zware omstandigheden' het volledige relaas aantasten. De ongeloofwaardigheid van één element werkt niet noodzakelijk door naar andere elementen.

3.5 Interne aanvullingen op Werkinstructie 2014/10 en trainingsmodules

In de interviews met IND-medewerkers in 2016 kwam naar voren dat er ook interne aanvullingen op Werkinstructie 2014/10 zijn. Deze zijn opgesteld ter verduidelijking voor IND-ambtenaren. Zo is volgens een geïnterviewde medewerker onder andere in september 2015 een intern 'SUA-bericht' opgesteld waarin richtlijnen voor opmerkingen over de plausibiliteit staan, bijvoorbeeld om hierover te zeggen dat een gestelde gebeurtenis 'naar redelijke maatstaven' niet mogelijk is, en niet te schrijven 'het is opmerkelijk'. Een andere geïnterviewde IND-medewerker zegt dat er ook richtlijnen zijn voor de beoordeling van de 'keten van gebeurtenissen'. De ACVZ wijst hier ook op. De ACVZ meldt ook dat deze aanvullingen in een nieuwe openbare werkinstructie worden opgenomen.³²

Een geïnterviewde medewerker wijst ook op het European Asylum Curriculum en het EASO evidence assessment.³³ De methodiek die hierin wordt gevolgd kan volgens hem hier en daar afwijken van de Werkinstructie 2014/10. IND-medewerkers volgen de Europese cursussen, die mede door IND-medewerkers worden gegeven.

3.6 Analyse van de ACVZ

In haar rapport 'De geloofwaardigheid gewogen' van 2016 beschrijft de ACVZ de werkwijze van de IND onder de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling.³⁴ Zij wijst op het belang van een deugdelijke motivering. Dit houdt volgens de ACVZ in dat de asielzoeker kan nagaan welke elementen in het besluit zijn betrokken, hoe deze elementen op basis van de geloofwaardigheidsindicatoren zijn beoordeeld – zowel afzonderlijk als in samenhang – en hoe de staatssecretaris vervolgens tot zijn eindoordeel is gekomen. De ACVZ concludeert:

De IND-medewerker dient hierbij aan te geven hoe zwaar bepaalde inconsistenties of tegenstrijdigheden wegen en of en zo ja, hoe die worden opgeheven door verklaringen die in positieve zin overtuigen. Dit vraagt van de IND om nadrukkelijk aandacht te besteden aan de samenhang tussen de verschillende elementen die wel en niet geloofwaardig zijn bevonden. Tot slot wordt elk element op zijn waarde geschat en dan moet de balans worden opgemaakt of (delen van) het (gehele) relaas geloofwaardig is/zijn.

Deze motivering maakt het volgens de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) mogelijk voor de asielzoeker om de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas ten volle aan de orde te stellen bij de rechter.

De ACVZ concludeert bovendien dat de omschrijving en toepassing van begrippen in de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling zoals de zwaarte van bepaalde elementen bij de onderlinge afweging en het begrip 'voordeel van de twijfel' moeten worden gedefinieerd en uitgewerkt voor toepassing in de praktijk.

³² ACVZ (2016) n. 149.

³³ EASO, Practical Guide: Evidence Assessment, maart 2015, openbaar toegankelijk via tinyurl.com/easoevidence geraadpleegd oktober 2016.

³⁴ ACVZ (2016), blz. 59 en 60.

3.7 Conclusies

Het wettelijk en beleidskader voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van niet-gestaafde elementen is op 1 januari 2015 en 20 juli 2015 aanzienlijk gewijzigd. Het leerstuk van de positieve overtuigingskracht is komen te vervallen. In plaats daarvan vindt een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling plaats.

De Vreemdelingencirculaire noemt in C1/4 de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling en geeft deze globaal weer. Werkinstructie 2014/10 werkt de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling in detail uit. De Werkinstructie gaat uit van het benoemen van 'relevante elementen'. In WI 2014/10 is een relevant element een feit dat of omstandigheid die raakt aan tenminste één onderwerp of verhaallijn en in verband staat met vluchtelingenschap dan wel artikel 3 EVRM.

Het gaat hierbij om een Nederlands begrip dat niet overeenkomt met het 'relevant element' zoals staat in artikel 4 lid 1 en 2 Kri. De Kwalificatierichtlijn verstaat onder relevant element vooral verklaringen en documenten die het asielverzoek staven. WI 2014/10 beschrijft 'interne en externe geloofwaardigheids-indicatoren'. Op basis hiervan wordt nagegaan of een 'relevant element' geloofwaardig is. Tot slot vindt een weging plaats van de relevante elementen in samenhang.

Hoewel de Vreemdelingencirculaire en WI 2014/10 niet in tegenspraak met elkaar zijn, zijn er wel verschillen. Zo legt de Vreemdelingencirculaire de nadruk op het belang van alle documenten, inclusief reisdocumenten, en noemt de Vreemdelingencirculaire niet uitdrukkelijk de bepaling van artikel 4 lid 5 Kri (artikel 31 lid 6 Vw 2000). In de Werkinstructie wordt veel meer gewezen op diverse geloofwaardigheidsindicatoren en wordt ten aanzien van de bepaling van artikel 4 lid 5 Kri (artikel 31 lid 6 Vw 2000) gewezen op 'de intentie' van deze bepaling en dat deze 'zo nodig' moet worden toegepast. Daarmee is de Werkinstructie spaarzaam met de verwijzing naar het voordeel van de twijfel, terwijl het UNHCR-Handboek en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erop wijzen dat het frequent zou moeten worden toegepast.

De bepalingen en richtlijnen van de Vreemdelingencirculaire en Werkinstructie 2014/10 zijn gedetailleerd. In de praktijk zijn er ook interne handleidingen opgesteld ter verduidelijking van het kader voor IND-ambtenaren. Bovendien krijgen de ambtenaren ook cursussen in het kader van de European Asylum Curriculum. De ACVZ concludeert in 2016 dat sommige begrippen nader moeten worden uitgewerkt, zoals de zwaarte van bepaalde elementen bij de onderlinge afweging en het voordeel van de twijfel.

Hoofdstuk 4. De algemene toepassing van WI 2014/10 in de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de algemene toepassing van WI 2014/10. Op basis van het dossieronderzoek en de interviews met IND-ambtenaren wordt ingegaan op werkwijzen die in de praktijk zijn ontwikkeld of ontstaan. Ook worden ervaringen van IND-ambtenaren besproken. Daarna worden voorbeelden gegeven van de wijze waarop in de praktijk de geloofwaardigheidsbeoordeling wordt vastgelegd.

4.2 Hoe 'werkt' de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling in de praktijk?

Op de Aanmeldcentra (AC's) waar asielverzoeken worden behandeld worden zaken toegewezen aan ambtenaren door een weekmanager. Hierbij wordt ook gelet op competenties van ambtenaren.

Volgens de geïnterviewde IND-medewerkers is in de praktijk één (beslis-)ambtenaar verantwoordelijk voor het besluit op het asielverzoek, en dus voor de uitvoering van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Er zijn wel meerdere IND-ambtenaren betrokken bij de totstandkoming van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Het is bijvoorbeeld geen praktijk dat de gehoorambtenaar en de beslisambtenaar dezelfde zijn. De ACVZ wijst erop dat het niet is uitgesloten dat dit wel voorkomt. Zij acht dit niet wenselijk in verband met de objectiviteit van de beoordeling.³⁵

Volgens de ACVZ is het 'vier-ogen-principe' van belang, dat wil zeggen dat tenminste twee ambtenaren betrokken zijn bij de geloofwaardigheidsbeoordeling om deze objectiever te maken.³⁶ Zij wijst er in dit opzicht op dat in de AC's verschillende werkwijzen bestaan. In het algemeen beoordeelt de beslismedewerker de correcties en aanvullingen op het verslag van het nader (of aanvullend) gehoor en betreft dezelfde beslismedewerker deze bij de beoordeling.

De medewerker die het voornemen opstelt is ook dezelfde als degene die het besluit neemt. Hierbij moet de zienswijze van de advocaat worden betrokken. De werkwijze op AC Schiphol wijkt, volgens de ACVZ, in positieve zin af. Een beslismedewerker stelt, voordat de correcties en aanvullingen binnen zijn, een concept voornemen (of inwilliging) op.

Een andere beslismedewerker verwerkt op de volgende dag de correcties en aanvullingen in het voornemen. Op die wijze vindt op AC Schiphol een collegiale toets plaats (vier-ogen-principe).³⁷

Uit het dossieronderzoek en de interviews blijkt niet duidelijk of het vier-ogen-principe als zodanig wordt gehanteerd of door alle ambtenaren als wenselijk wordt gezien. Volgens de geïnterviewde ambtenaren kan een beslisambtenaar zelfstandig werken bij de geloofwaardigheidsbeoordeling. Zij zien dit ook als een erkenning van hun rol en deskundigheid. Volgens de IND-medewerkers zijn ervaren ambtenaren meer geneigd om alleen te besluiten.

In de verschillende fases van een asielprocedure worden door de beslisambtenaar stappen gezet die meestal te volgen zijn in de minuut of bijvoorbeeld via memo's. Deze staan in het INDIGO-systeem. Uit het dossieronderzoek blijkt wel dat ook in de fase van de geloofwaardigheidsbeoordeling nog veel sprake is van intercollegiaal overleg. De geïnterviewde ambtenaren wijzen erop dat in de onderzoeksperiode door de IND ook gebruik gemaakt is van ambtenaren die niet 'tekeningsbevoegd' waren, waardoor dus altijd een ervaren IND-medewerker nog mee moest kijken en het besluit moet tekenen. In deze gevallen vindt ook vaak inhoudelijk overleg plaats.

Op de AC's vindt volgens de geïnterviewde IND-medewerkers ook op andere wijze intercollegiaal overleg plaats. Er is een dagcoördinator/senior van de dag aan wie vragen kunnen worden voorgelegd. Het gaat daarbij niet om inhoudelijk overleg over het dossier zelf. Een geïnterviewde ambtenaar zegt dat de effectiviteit van de dagcoördinator afhankelijk is van de vaardigheid van een medewerker om gericht vragen te stellen.

IND-medewerkers ontwikkelen alleen, maar ook als team een aanpak voor individuele dossiers. Een IND-medewerker op AC Schiphol zegt bijvoorbeeld dat direct in het voornemen wordt begonnen met het schetsen van de achtergrond van de asielzoeker. In dit licht worden verklaringen geplaatst. Een andere medewerker op AC Den Bosch zegt dat hij begint met een 'kladje' en daarin de relevante elementen op een rij zet, en daarin een 'thematische indeling' aanbrengt. Deze worden in de minuut zo weergegeven. Dan beschrijft de ambtenaar de indicatoren, met daarbij de vraag 'wat mag je verwachten?' van de asielzoeker in kwestie.

³⁵ ACVZ (2016), blz. 48.

³⁶ ACVZ (2016), blz. 4 en 48, 49 en 50.

³⁷ Zoals onder paragraaf 4.3 wordt beschreven heeft de werkwijze op AC Schiphol ook te maken met werkdruk en het zoeken naar een efficiënte werkwijze om binnen de 8-dagenprocedure te beslissen.

De wijze waarop de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling systematisch wordt vastgelegd in het dossier, kan verschillen. In sommige gevallen vindt deze uitgebreider plaats in het interne dossier, dat wil zeggen in de minuut, dan in het besluit. In andere gevallen is de minuut niet of nauwelijks ingevuld en is de beoordeling volledig in het voornemen en het besluit te vinden.

Volgens een geïnterviewde medewerker op AC Schiphol wordt op dit AC een bewuste keuze gemaakt om de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling vooral in het voornemen en niet in de minuut vast te leggen. Dit heeft volgens hem het voordeel dat de ambtenaar efficiënter met zijn of haar tijd kan omgaan en direct gedwongen wordt objectief de relevante elementen te benoemen, inclusief de achtergrond van de asielzoeker, en de geloofwaardigheidsindicatoren te wegen. Een collega op een ander AC ziet hierin wel het bezwaar dat de gedachtevorming en dossieranalyse minder transparant zijn voor intern gebruik. Met name als een zaak in beroep wordt behandeld, kan het voor de procesvertegenwoordigers van de IND nuttig zijn om het interne dossier met daarin de overwegingen van de beslisambtenaren in te zien. Ook een andere geïnterviewde IND-medewerker wijst op afspraken dat de minuut goed wordt ingevuld en dat hierdoor de transparantie ten behoeve van interne besluitvorming wordt bevorderd. Een medewerker op AC Schiphol zegt dat zij de minuut wel gebruikt om eventueel vragen of twijfels kort te motiveren.

Het gebruik van de minuut is niet onomstreden. De asielzoeker en de advocaat, maar ook de rechter, hebben immers geen toegang tot de minuut. Als hierin informatie staat die doorslaggevend is voor een beoordeling van de geloofwaardigheid, maar slechts summier in de motivering voor het besluit staat, kan de asielzoeker zich hiertegen wellicht minder goed verweren. Uit het dossieronderzoek blijkt dat vooral bij inwilligende beschikkingen een uitgebreidere analyse van de geloofwaardigheid wordt gemaakt in de minuut dan in het besluit tot inwilliging. Dat is ook juist ter sprake gekomen in de procedure die leidde tot de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU over toegang tot de minuut.³⁸ Het Hof van Justitie antwoordde op vragen van de Nederlandse rechter dat de minuut niet kan worden gezien als persoonsgegevens waartoe de asielzoeker toegang moet hebben. De Advocaat-Generaal schreef echter in haar conclusie dat het niet volledig motiveren van de inwilligende verblijfsvergunning een nadeel kan zijn bij een eventuele intrekking en dat hierom inzage moet worden gegeven.³⁹

4.3 Ervaringen IND-medewerkers

Werkinstructie 2014/10 dwingt ambtenaren om thema's te benoemen en daarbinnen de interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren te wegen. De voor dit onderzoek geïnterviewde medewerkers van de IND vinden de werkwijze van Werkinstructie 2014/10 in het algemeen bevredigender en transparanter voor de beslisser dan de werkwijze van vóór 1 januari 2015.

Onder de toets van vóór 1 januari 2015 werd het voornemen vooral bepaald door uit de gehoren een groot aantal inconsistenties, vaagheden en ongerijmde wendingen te halen, zodra sprake was van de omstandigheden die de eis van een 'positieve overtuigingskracht' rechtvaardigden. Dit was voldoende om een afwijzend besluit te motiveren. Dit kan onder WI 2014/10 niet meer. Er moet een weging plaats vinden, waarbij ook positieve geloofwaardigheidsindicatoren moeten worden betrokken. Tijdens de interviews kwam het belang hiervan vaak naar voren.

Volgens de geïnterviewde ambtenaren draagt met name het benoemen van geloofwaardige 'relevante elementen' bij aan een transparanter en evenwichtiger dossier. Ook ambtenaren die gehoren afnemen zijn zich volgens de geïnterviewde medewerker al bewust van de 'relevante elementen' die zij in kaart moeten brengen voor het asielbesluit.

De ambtenaren ervaren het positief benoemen van geloofwaardig geachte relevante elementen als een onderdeel van hun zelfstandige taak als beslisser. Het maakt de besluitvorming volgens hen objectiever en helpt bij een afwijzing van het asielverzoek de geschilpunten te bepalen. De nieuwe werkwijze betekent volgens één van de geïnterviewden dat soms mogelijk ook strenger naar het asielverzoek wordt gekeken dan voorheen. Er moet nu immers over alle relevante elementen een oordeel worden gegeven.

Volgens de geïnterviewde IND-ambtenaren betekent de werkwijze van WI 2014/10 een omslag voor medewerkers die gewend waren aan de 'oude methode'. Zij zeggen dat sommige ambtenaren nog steeds geneigd zijn zich vooral op inconsistenties te richten. Een ervaren ambtenaar zegt dat zij ook onder de toetsing van vóór 1 januari 2015 al min of meer werkte volgens de werkwijze van WI 2014/10.

Eén van de belangrijkste uitdagingen voor beslissers met betrekking tot WI 2014/10 is om in vaak complexe zaken transparant en gestructureerd een geloofwaardigheidsbeoordeling uit te voeren. Hoewel niet alle dossiers uitgebreide overzichten van thema's en relevante elementen bevatten, is duidelijk dat de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling bewerkelijk is.

38 HvJEU 17 juli 2014, y.S. en M. en S. tegen Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-141/12 en C-372/12), A&MR Uitspraak van de Maand, E, Brouwer en F. Zuiderveen Borgesius, A&MR 2014/7, blz. 299 e.v.

39 Conclusie van de Advocaat-Generaal Sharpston van 12 december 2013 bij C-141/12 en C-372/12, ECLI:EU:C:2013:838, punt 36.

Volgens de ambtenaren op beide AC's (Schiphol en Den Bosch) zijn ambtenaren steeds beter in staat de relevante elementen te bundelen en de integrale weging efficiënt te verrichten. Het komt minder voor dat ambtenaren vele gebeurtenissen als relevant element benoemen en daardoor lange, zeer gedetailleerde besluiten nemen.

De ervaringen van de IND-medewerkers komen overeen met de uitkomsten van het ACVZ-onderzoek dat op groepsgewijze expertrondes was gebaseerd. De ACVZ concludeert op basis hiervan dat de IND er in toenemende mate in slaagt om 'naast de negatieve elementen in de geloofwaardigheidsbeoordeling, de positieve elementen die de asielzoeker heeft aangedragen in het afwijzende besluit te belichten en voldoende kenbaar tegen elkaar af te wegen.' Het is uiteraard de vraag of dit blijkt uit de onderzochte dossiers.

Op de AC's is een belangrijke vraag of een zaak binnen de 8-dagenprocedure kan worden behandeld of naar de Verlengde Asielprocedure moet worden verwezen. Medewerkers voelen druk om de zaak voor zover mogelijk in de 8-dagenprocedure te behandelen, omdat de kosten van een verlengde procedure en voortgezette opvang hoog zijn. Zij menen dat het in het algemeen wel mogelijk is om asielzaken in de 8-dagenprocedure uit te voeren. Er blijken hierbij verschillen te bestaan tussen de ervaringen van ambtenaren op AC Schiphol en AC Den Bosch. Met name de ambtenaren op AC Schiphol ervaren werkdruk om binnen de Algemene Asielprocedure de stappen van een dag te maken. Zij werken daarom vaak negen uur per dag om de stappen af te kunnen ronden. Op AC Schiphol is bovendien ook een werkwijze ontwikkeld waarbij het voornemen (formeel dag 5 van de Algemene Procedure) voor zover mogelijk al op dag 4 wordt opgesteld. Dat betekent dat soms de aanvullingen en correcties op het rapport nader gehoor nog niet zijn ontvangen en op dag 5 moeten worden verwerkt.

De geïnterviewde ambtenaren op AC Schiphol wijzen erop dat op AC Schiphol meer 'gewone' zaken worden behandeld, dat wil zeggen slechts weinig asielverzoeken van Eritrese en Syrische asielzoekerszaken die in de regel worden ingewilligd. Zij denken dat naarmate de IND-collega's op andere AC's ook meer gewone asielverzoeken behandelen zij ook daar meer druk zullen ervaren. Volgens de ambtenaren op AC Schiphol komen 'flinterdunne' zaken nauwelijks nog voor. De asielzoekers zijn vaak goed voorbereid en vaak beslaat het 'vrije relaas' al vele pagina's in het rapport van het nader gehoor. Ook de advocaten besteden volgens de IND-ambtenaren op AC Schiphol veel tijd aan het dossier. De zienswijze is vaak uitgebreid en gedetailleerd.⁴⁰

4.4 Hoe wordt de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling vastgelegd?

In de bijlage van WI 2014/10 wordt een schematisch overzicht gegeven van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. In de praktijk wordt dit schema volgens de geïnterviewde ambtenaren niet als zodanig gebruikt. Dit blijkt ook uit het dossieronderzoek. Wel worden in het besluit altijd de relevante elementen samenvattend benoemd en wordt gesteld welke geloofwaardig zijn (conform 'stap 4'). Van belang is uiteraard hoe de conclusies inzichtelijk worden gemaakt.

De dossiers richten zich vooral op de 'relevante elementen'. Te onderscheiden van het begrip 'relevante elementen' is het begrip 'de kern van het asielrelaas.' WI 2014/10 zegt hierover: Hoofd- en bijzaken moeten onderscheiden worden. Het is van belang de kern van het asielverzoek te identificeren. De kern van het asielverzoek bestaat uit de feiten, omstandigheden en/of gebeurtenissen die in verband staan met de definitie van vluchtelingschap dan wel vrees voor een behandeling als bedoeld in artikel 3 van het EVRM.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de IND-ambtenaren de kern van het asielverzoek vooral als samenvatting van het relaas zien. Deze wordt doorgaans overgenomen uit het nader gehoor en staat bovenaan in de minuut. Deze samenvatting komt terug in het voornemen en het besluit. In een minuut staat bijvoorbeeld:

U heeft verklaard dat u en uw man lid waren van Cemaat Gülen beweging. Zowel u als uw man verrichtten activiteiten voor deze beweging. ... Uw man ondervond problemen op zijn werk vanwege zijn betrokkenheid bij de Gülen Cemaat beweging. Op een gegeven moment werd hij ook gezocht door de Turkse autoriteiten omdat hij ervan beticht werd geld verduisterd te hebben. Hierop heeft uw man besloten om Turkije te verlaten. Vervolgens zijn er bij u thuis, een broer en bij een zus invallen zijn geweest door de politie. Er is eveneens een aanhoudingsbevel uitgevaardigd jegens uw echtgenoot.

Over het algemeen blijkt, impliciet, dat de hoor- en beslisambtenaren de kern van de aanvraag goed weten te identificeren. De besluitvorming en de discussies – intercollegiaal of met de advocaat – gaan niet over perifere onderwerpen, zoals de reisroute binnen Europa of gebeurtenissen die duidelijk irrelevant zijn voor het vluchtelingschap of subsidiaire bescherming. Toch is het voor een goede en inzichtelijke beoordeling van het verzoek wel van belang dat reeds bij aanvang van de beoordeling expliciet wordt ingegaan op het verband tussen gestelde en geconstateerde feiten en omstandigheden en vluchtelingschap en artikel 3 EVRM. Immers, hierdoor kan het onderzoek gericht plaats vinden en wordt ook het belang van 'relevante elementen' duidelijker.

40 Zie hierover ook ACVZ (2016), blz. 49 en 50.

Hoe ziet de geloofwaardigheidsbeoordeling er vervolgens uit?

In een zaak van een Iraakse asielzoeker wordt bijvoorbeeld in de minuut en het voornemen een uitgebreidere, samenvattende weergave van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling gegeven in. Het ging in deze zaak om een Iraakees die in 2003 vanwege de opmars van Al Qaida in zijn woonplaats was gevlucht naar Bagdad en vervolgens naar Syrië. Vanwege de oorlog in Syrië was hij weer naar Irak teruggekeerd. De asielzoeker stelt dat hij bij terugkeer naar zijn woonplaats in Irak moest vluchten vanwege het oprukkende ISIS. In Bagdad werd hij weer bedreigd vanwege gebeurtenissen in 2003. In de minuut en het voornemen worden vier relevante elementen benoemd:

1. *Identiteit, nationaliteit, herkomst en religie*
2. *Problemen met Al Qaida in 2003*
3. *Problemen in Bagdad in 2003 met ...*
4. *Problemen in Bagdad met [...] in 2013 in de vorm van een dreigbrief*

In het voornemen worden deze elementen kort besproken. Hieronder worden deze ingekort weergegeven:

Ad 1. *Identiteit, nationaliteit, herkomst en religie*
Dit element wordt geloofwaardig geacht.

Ad 2. *Problemen met Al Qaida in 2003*
Betrokkene heeft verklaard dat hij in 2003 een discussie heeft gehad met een aanhanger van Al Qaida over de uitroeiing van overheidsdienaren.... Het is vreemd dat betrokkene, die in een dorp woonde waar Al Qaida zich kennelijk een machtige positie had verworven, op een lijst van door Al Qaida gezochte personen is gezet. Hij verbleef daar immers gewoon op zijn huisadres waar hij gemakkelijk en direct te vinden was. ...Betrokkene heeft verder niet verklaard wie het familielid was dat hem waarschuwde... Conclusie: dit element wordt niet geloofwaardig geacht.

Ad 3. *Problemen in Bagdad in 2003 met ...*
De mishandeling van betrokkene met een geweer in Bagdad, past in het algemene beeld van gewelddadigheden in Irak na het begin van de oorlog in 2003. Echter, dat betrokkene in 2003 omdat hij een soenniet was is aangevallen, wordt zonder nadere onderbouwing niet gevolgd. (...) Conclusie: dit element wordt niet geloofwaardig geacht.

Ad 4. *Problemen in Bagdad met ... in 2013 in de vorm van een dreigbrief*
Betrokkene heeft het origineel van de dreigbrief niet overgelegd. Zijn verklaring daarvoor is niet afdoende. ...Deze vage verklaring doet ernstig afbreuk aan de geloofwaardigheid van het bestaan van de dreigbrief.

Uit de minuut blijkt dat de beslisser in deze zaak ook andere aspecten van het relaas is nagegaan. De overwegingen zijn hieronder verkort weergegeven.

Geloofwaardigheid per relevant element:

Ad 1. *Geloofwaardig (zie rapport Bureau documenten)*

Ad 2. *Algemeen Ambtsbericht Irak van januari 2004 bevestigt niet de opmars van Al Qaida in [...] in 2003. Evenwel voordeel van de twijfel. De reden om te vluchten ... is erg vaag...--> niet geloofwaardig.*

Ad 3. *(-) stelt dat na zijn vlucht uit ...naar Bagdad in 2003 hij, t.g.v. de uitgebroken strijd tussen soennieten en sjiieten, in de gaten werd gehouden door [...]*

Het bestaan van milities, aanslagen en slachtoffers wordt echter bevestigd --> ook hier voordeel van de twijfel bij het ontbreken van objectieve informatie waaruit noodzakelijkerwijs het tegendeel moet worden afgeleid.

(-) heeft op geen enkele wijze geconcretiseerd dat hij in de negatieve aandacht van... stond. Het betref enkel vermoedens.

Ad 4. *(-) heeft in 2003 Bagdad verlaten. Tien jaar later wordt er een standaard-dreigbrief ... bij (-) bezorgd. De reden waarom (-) het origineel van de brief zoek heeft gemaakt, overtuigt niet...*

In de minuut worden de conclusies als volgt weergegeven:

Conclusie:

➡ **Geloofwaardige relevante elementen:**

Geloofwaardig dat (-) een soenniet is, afkomstig uit [...], en vanwege de onveilige situatie daar is vertrokken, eerst naar Bagdad en vervolgens naar Syrië. Verder is geloofwaardig dat (-) na de problemen in Syrië weer naar Irak is uitgeweken, en zijn vrouw en kinderen bij haar ouders in Bagdad heeft achtergelaten maar vanwege de dreiging van ISIS toch [...] heeft verlaten om zich in Bagdad te vestigen.

➡ **Ongeloofwaardige relevante elementen:**

Dat (-) in 2013 direct na zijn aankomst in Bagdad in de gaten is gehouden en een dreigbrief van .. heeft ontvangen, overtuigt echter niet. (-) heeft de brief niet overgelegd en daar evenmin een geloofwaardige reden voor gegeven... (NG, p. 7) .

In deze minuut worden, zij het impliciet, per relevant element zowel versterkende als verzwakkende indicatoren genoemd. Niet alle zaken bevatten een systematische benadering zoals in de minuut en het voornemen van de hierboven weergegeven zaak. Wel worden in de minuut doorgaans relevante elementen benoemd en wordt een schematische weergave gegeven van geloofwaardig en niet geloofwaardig geachte relevante elementen. In het voornemen en de beschikking worden deze ook benoemd. De zaak van een Oekraïense asielzoeker die stelt dienstweigeraar te zijn, geeft een voorbeeld van een korte integrale geloofwaardigheidsbeoordeling, waarin de beslisser de relevante elementen benoemt en nagaat of deze onderbouwd of geloofwaardig worden geacht. De asielzoeker in deze zaak kan geen oproep om militaire dienst te verrichten overleggen. In de minuut wordt een aantal relevante elementen genoemd:

- *Betrokkene heeft verklaard ... te zijn, afkomstig te zijn uit ..., Oekraïne en in het bezit te zijn van de Oekraïense nationaliteit. Tevens stelt betrokkene het christelijke geloof aan te hangen.*
- *Betrokkene heeft verklaard dat hij in juli 2014 is opgeroepen om zich te melden bij het districtspolitiepoint voor de militaire dienst.*
- *Betrokkene heeft verklaard dat op 11 juni 2015 de militaire politie bij zijn vader langs is geweest voor betrokkene vanwege mobilisatie.*
- *Op 15 juni 2015 is de militaire politie bij zijn oma langs geweest en hebben zij gevraagd naar betrokkene vanwege mobilisatie.*
- *Betrokkene heeft verklaard dat hij Oekraïne heeft verlaten omdat hij niet wilde dienen in het leger vanwege zijn christelijke overtuiging.*
- *Betrokkene vreest bij terugkeer voor de militaire dienst.*

In de beoordeling van de geloofwaardigheid per element wordt deze indeling niet helemaal volgehouden. In de beoordeling worden de elementen gebundeld tot drie onderwerpen:

1. *Nationaliteit, identiteit en herkomst.*
2. *Oproep militaire dienst 2014.*
3. *Mobilisatie juni 2015.*

In de minuut wordt gewezen op landeninformatie, die het relaas van de asielzoeker met betrekking tot de vraag of hij opgeroepen is of zou kunnen worden, ontkracht. Hierna volgt een korte schematische weergave:

➡ *Geloofwaardige relevante elementen:*
Identiteit, nationaliteit en herkomst.

➡ *Ongeloofwaardige relevante elementen:*
Oproep militaire dienst juli 2014 en oproep voor mobilisatie in juni 2015.

Niet in alle dossiers wordt in de minuut ingegaan op de geloofwaardigheidsbeoordeling. Wel worden de relevante elementen altijd kort benoemd in het voornemen en de beschikking en wordt medegedeeld welke geloofwaardig en niet geloofwaardig worden geacht. Deze korte weergave ('stap 4') geeft echter op zich niet blijk van een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling in de zin van WI 2014/10.

4.5 Conclusies

Werkinstructie 2014/10 wordt nog relatief kort toegepast. Bovendien is er in de onderzoeksperiode sprake van een bijzondere situatie waarin de aantallen asielzoekers hoog zijn en de IND nieuwe beslismedewerkers heeft aangenomen. Hierdoor kan in de beginfase sprake zijn van onduidelijkheden die in de praktijk door aanvullende richtlijnen inmiddels zijn weggenomen.

Beslismedewerkers zijn zelfstandig verantwoordelijk voor het asielbesluit. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om een afwijzend of inwilligend besluit. Als ambtenaren niet tekeningsbevoegd zijn, moet echter een collega het besluit nemen. Het hangt in andere gevallen van de ambtenaar af of hij of zij intercollegiaal overleg zoekt of vragen stelt aan een aangewezen senior medewerker. Blijkens de minuut, voorzover ingevuld, is hiervan in veel dossiers sprake.

In het algemeen is de beoordeling van de geloofwaardigheid in asielzaken complex. Asielzoekers zijn volgens de geïnterviewde ambtenaren vaak goed op de hoogte van de asielprocedure en goed voorbereid. De gehoren in de asielprocedure zijn vaak uitgebreid. In de praktijk blijkt het voor IND-ambtenaren niet altijd eenvoudig om relevante elementen te benoemen, omdat er veel gebeurtenissen zijn, maar ook omdat er onduidelijkheid bestaat over het concept.

Het is zeker in complexe dossiers voor IND-ambtenaren een uitdaging om in te gaan op de hoofdzaken. De definitie van 'relevant element' in WI 2014/10 laat bovendien ruimte voor interpretatie voor ambtenaren. Het gaat om een feit dat of omstandigheid die raakt aan tenminste één onderwerp of verhaallijn en in verband staat met vluchtelingschap dan wel artikel 3 EVRM. Dit concept is niet hetzelfde als dat van art. 4 lid 1 en 2 Kwalificatierichtlijn. De relevante elementen worden in de regel thematisch gebundeld, waarna per relevant element wordt ingegaan op de geloofwaardigheid.

De geïnterviewde IND-ambtenaren ervaren de werkwijze onder WI 2014/10 als transparanter. Zij vinden dat de werkwijze hen dwingt besluiten beter te motiveren dan onder de werkwijze vóór 1 januari 2015. De ambtenaren vinden dat het benoemen van de geloofwaardige geachte relevante elementen het besluit, althans de overwegingen, evenwichtiger maakt.

De werkwijze is mogelijk wel bewerkelijker. Hierdoor kan ook druk komen te staan op het proces in de 8-dagenprocedure. De ambtenaren zien voor wat de uitkomst van de beoordeling geen verschil tussen de werkwijze onder WI 2014/10 en de 'positieve overtuigingskracht'. Het verschil zit vooral in de structuur en de motivering van het besluit. Wel zeggen zij dat voor sommige ambtenaren de omslag moeilijk is, omdat deze ambtenaren voorheen gemakkelijker een afwijzing konden motiveren door toepassing van het leerstuk van de positieve overtuigingskracht.

De geloofwaardigheidsbeoordeling wordt vastgelegd in het interne dossier (de minuut) en het externe dossier (het voornemen en de beschikking). Hierin zouden de relevante elementen moeten worden benoemd, wordt de geloofwaardigheidsbeoordeling per relevant element vastgelegd en wordt een weging gegeven. Het valt op dat de 'kern van het asielrelaas' niet expliciet wordt benoemd. Dat wil zeggen dat voorafgaande aan het onderzoek, dus na de gehoren en in de fase dat een oordeel moet worden gevormd in het voornemen of een inwilliging, gestelde of geconstateerde gebeurtenissen en omstandigheden nog niet in verband worden gelegd met de vluchtelingendefinitie of artikel 3 EVRM. In plaats daarvan wordt een samenvatting van het gestelde tijdens de gehoren gegeven, waaruit 'relevante elementen' worden gedestilleerd. Deze worden in de dossiers systematisch nagegaan.

Tussen AC's bestaan verschillen over de wijze waarop de minuut wordt gebruikt. Ook zijn er volgens de geïnterviewde ambtenaren verschillen in de wijze waarop in het voornemen relevante kenmerken, zoals leeftijd en opleiding, van een asielzoeker worden vastgelegd. Dit gebeurt soms reeds in het begin van het voornemen als relevant element en soms bij de beoordeling van verklaringen over gebeurtenissen.

Uit het voorgaande volgt dat de werkwijzen van vastlegging niet uniform zijn. Met name zijn er verschillen in het gebruik van de minuut. Het feit dat verschillende werkwijzen worden gehanteerd betekent niet noodzakelijk dat hierdoor WI 2014/10 verschillend wordt toegepast. Het is in de praktijk ook niet te voorkomen dat onder tijdsdruk het externe dossier de nadruk krijgt en dat de minuut minder uitgebreid wordt ingevuld. Het verdient echter aandacht dat de wijze waarop relevante elementen worden benoemd per ambtenaar maar ook per IND-team kan verschillen en dat ook de wijze waarop de achtergrond van de asielzoeker wordt vastgelegd in het voornemen en besluit verschilt. Bovendien verschilt ook de vastlegging van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling in de openbare dossiers.

Er is in de praktijk met name spanning tussen:

- de transparantie van de geloofwaardigheidsbeoordeling die vergt dat soms relevante elementen worden gebundeld aan de ene kant en het aan de andere kant goed benoemen van alle relevante elementen en de eis van een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling hiervan;
- de druk van termijnen, met name binnen de 8-dagenprocedure, aan de ene kant, en de eis van een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling waarbij alle relevante elementen worden onderzocht en gewogen aan de andere kant.

Hoofdstuk 5. De integrale toetsing in detail beschreven

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in detail ingegaan op de diverse stappen in de integrale toetsing. Hierbij wordt ter illustratie van de toetsing door de IND een compacte weergave gegeven van de werkwijzen in diverse dossiers. De interne minuut wordt hierbij soms ook geciteerd. Deze minuut geeft IND-medewerkers in verschillende fases van de asielprocedure de mogelijkheid om relevante opmerkingen, vragen, inschattingen, en voorgenomen overwegingen te plaatsen. De inhoud hiervan komt niet altijd terecht in de openbare dossiers, dat wil zeggen in de (voornemens-)besluiten. Ook wordt verwezen naar informatie die de geïnterviewde IND-ambtenaren gaven.

Bij de geselecteerde dossiers die voor het onderzoek zijn gebruikt gaat het om asielzoekers uit Afghanistan (5), Albanië (1), Algerije (1), Bosnië (2), DRC (1), Eritrea (2), Egypte (1), Irak (5), Iran (6), Jamaica (1), Kameroen (1), Libië (1), Marokko (1), Mongolië (2), Nigeria (1), Oekraïne (3), Soedan (5), Somalië (1), Trinidad en Tobago (1), en Turkije (1). Het gaat om 26 mannen en 16 vrouwen (soms in gezins- of familieverband). In 21 zaken is in de verlengde procedure beslist, in 14 zaken is in de algemene procedure beslist en in 7 zaken is het verzoek als kennelijk ongegrond of in de grensprocedure afgedaan. In 11 zaken is een verblijfsvergunning asiel (a- of b-grond) verleend en in 31 zaken is het asielverzoek afgewezen. Er zijn 8 zaken in AC Ter Apel beslist, 7 zaken in AC Zevenaar, 10 zaken in AC Schiphol, 15 zaken in AC Den Bosch en 2 zaken in Almelo/Rijswijk.

Het feit dat in veel zaken in de verlengde procedure is beslist kan te maken hebben met de werkdruk van de IND in de onderzoeksperiode of omdat er relatief veel complexe zaken in de selectie zitten. Er is niet bewust hierop geselecteerd.

5.2 Relevante elementen in de zin van WI 2014/10

In Hoofdstuk 4 is reeds ingegaan op het benoemen van 'relevante elementen'. Uit de interviews met IND-medewerkers blijkt dat over het benoemen van relevante elementen in de zin van WI 2014/10 meerdere opvattingen bestaan of hebben bestaan binnen de IND. De geïnterviewde medewerkers stellen dat vooral in het begin veel gebeurtenissen als relevante elementen in de zin van de werkinstructie werden beschouwd. Hierdoor werd het interne en/of externe dossier erg uitgebreid en bewerkelijk.

Volgens een ervaren medewerker is het de bedoeling om meerdere aspecten in een asielaanvraag zoveel mogelijk te bundelen in thema's. Over deze thema's moet een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling plaats vinden. Andere geïnterviewde collega's delen deze mening. Een beginnende medewerker spreekt bij relevante elementen van 'feitelijke gebeurtenissen' en 'ernstige incidenten'. Het is volgens hem niet doenlijk om bij iedere gestelde gebeurtenis expliciet een uitgebreide integrale geloofwaardigheidsbeoordeling te verrichten. Daarom maakt hij een thematische indeling.

In sommige van de onderzochte dossiers wordt wel ingegaan op een groot aantal gestelde gebeurtenissen. Dit kan te maken hebben met het feit dat de asielzoeker zich beroept op verschillende gebeurtenissen en asielgronden. In het geval van een asielzoekster uit de DRC ging het volgens de minuut bijvoorbeeld om het volgende.

Het asielrelaas van betrokkene bevat de volgende relevante elementen:

- *identiteit, nationaliteit en herkomst*
- *betrokkene heeft werkzaamheden verricht voor de NGO [...]*
- *problemen vanwege werkzaamheden betrokkene voor de NGO*
- *problemen die betrokkene heeft ondervonden door haar echtgenoot die een massagraf heeft ontdekt*
- *verrichten van gedwongen seksuele diensten door betrokkene in ruil voor haar reis en om te overleven in de Democratische Republiek Congo (DRC)*
- *de verkrachting op tienjarige leeftijd door de echtgenoot van tante*
- *het weigeren te trouwen met haar neef waardoor ze haar eerste kind heeft verloren aan de gevolgen van voodoo*

Van deze gebeurtenissen werd het relaas van de vrouw over haar betrokkenheid bij een NGO, het verrichten van seksuele diensten en het weigeren te trouwen geloofwaardig geacht. De problemen die de vrouw had gehad vanwege het verrichten van haar werk voor de NGO werden ongeloofwaardig geacht. Dat gebeurde in uitvoerige overwegingen. Het asielverzoek werd om deze reden afgewezen.

Ook kan het zijn dat een asielzoeker zich beroept op één asielgrond, maar vertelt over een lange reeks van verschillende gebeurtenissen. Dit kan het geval zijn in zaken van LHBT-asielzoekers, waarbij vroege ervaringen en bewustwording van de seksualiteit van belang kunnen zijn, maar ook bedreigingen, vervolging en contacten met de politie. In een minuut van een LHBT-zaak worden 'thema's' en 'andere relevante elementen' benoemd. Thema's waren nationaliteit, homoseksualiteit en transseksualiteit. Deze werden geloofwaardig geacht. Echter, er worden ook andere relevante elementen betrokken in de minuut. Hieronder wordt dit verkort weergegeven:

Conclusie:

➔ *Geloofwaardige relevante elementen:*

- *Misbruik door oom*
- *Op veertienjarige leeftijd verkracht*
- *Mishandeling in 2010 of later*
- *Aanhouding door de politie ...2014*

Hetgeen (-) naar voren heeft gebracht wordt geloofwaardig geacht. (-) heeft hierover consistent en coherent verklaard.

Betrokkene is wel wisselend over het jaartal waarin hij is mishandeld. Of dit voldoende is voor een afwijzing staat nog niet vast.

➔ *Ongeloofwaardige relevante elementen:*

- *Bedreiging*
- *Brand huis*

Ik heb twijfels aan de twee meest recente gebeurtenissen en de reden waarom betrokkene zijn land van herkomst heeft verlaten.

De asielaanvraag wordt uiteindelijk ingewilligd.

Er is niet altijd sprake van transparante dossiers. In sommige gevallen is er sprake van veel expliciet genoemde gebeurtenissen waarbij een uitgebreide opsomming plaats vindt van – in de ogen van de beslisser – geconstateerde inconsistenties, strijdigheden met landeninformatie en vaagheden.

Een geïnterviewde IND-medewerker benadrukt het belang voor ambtenaren om hoofd- en bijzaken te scheiden. Hij noemt:

- Identiteit, nationaliteit en herkomst;
- de context, waarbij met name van belang is of de gestelde problemen in eigen land politiek of familie-gerelateerd zijn;
- de belangrijkste gebeurtenissen.

5.3 Toetsing aan de indicatoren

5.3.1 Gebruik indicatoren

Werkinstructie 2014/10 noemt interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren. Dit zijn hulpmiddelen voor een 'objectieve, gestructureerde en transparante beoordeling van de geloofwaardigheid van de relevante elementen'. Interne indicatoren zijn de mate van detail en interne consistentie. Externe indicatoren zijn consistentie met informatie van andere getuigen en consistentie met beschikbare informatie. De indicatoren kunnen de geloofwaardigheid van een relevant element versterken of verzwakken.

De ACVZ wijst er overigens op dat sommige indicatoren die in andere bronnen wel worden genoemd, niet voorkomen in WI 2014/10, met name plausibiliteit en '*demeanor*'. Over plausibiliteit bestaan wel interne instructies.

In de dossiers worden de interne en externe indicatoren van WI 2014/10 niet als zodanig benoemd. Slechts in één dossier staat: Deze externe tegenstrijdigheid doet ernstig afbreuk aan de geloofwaardigheid van de verklaringen van betrokkene. Het ging hierbij om een Oekraïense asielzoeker en de vraag of hij kon worden opgeroepen voor de militaire dienst gezien zijn leeftijd.

De geïnterviewde ambtenaren zeggen dat zij niet expliciet ingaan op wat interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren zijn. Volgens één van de geïnterviewde ambtenaren maakt het voor de weging wel uit of er sprake is van een externe geloofwaardigheidsindicator. Als het gaat om een deskundigenrapport en een verklaring van de asielzoeker daarmee strijdig is, leidt dit normaal gesproken tot de conclusie dat het relevant element niet geloofwaardig is.

Het niet duidelijk en gestructureerd benoemen van de geloofwaardigheidsindicatoren per relevant element is wellicht problematisch. Het kan mogelijk tot gevolg hebben dat niet duidelijk wordt of de asielzoeker in het algemeen op hoofdlijnen consistent heeft verklaard en of hetgeen is verklaard in het algemeen strookt met wat bekend is over de situatie in het land van herkomst. Dit is van belang voor de toepassing van artikel 31 lid 6 Vw 2000. Zie hierover ook 5.3.11 (Het voordeel van de twijfel).

Voor de integrale weging is van belang of en hoe verschillende indicatoren met betrekking tot één relevant element tegen elkaar worden gewogen. Zo kan sprake zijn van consistente verklaringen die vaag zijn of gedetailleerde verklaringen die intern inconsistent zijn. Dit wordt besproken in par. 5.4 over de integrale weging.

Hieronder wordt eerst beschreven hoe de indicatoren zowel positief als negatief worden gebruikt.

5.3.2 De impliciete weging van interne en externe indicatoren

De zaak van een Eritrese asielzoekster geeft een voorbeeld van de wijze waarop de interne en externe geloofwaardigheids-indicatoren vaak impliciet worden betrokken in de besluitvorming. In deze zaak worden in de minuut de nationaliteit en identiteit van de vrouw aannemelijk geacht, omdat zij een identiteitskaart kan overleggen die echt is bevonden. Ook heeft zij de vragen over de woonomgeving goed beantwoord. Dit blijkt uit een zogenoemde HIS-check⁴¹ waarin informatie met betrekking tot de herkomst wordt geverifieerd. Hierdoor is deels sprake van gestaafde verklaringen en deels van informatie die vergeleken kan worden met externe bronnen. Er wordt niet expliciet gesproken van een externe geloofwaardigheidsindicator.

De verklaringen over de uitreis van de vrouw worden 'redelijk gedetailleerd' bevonden. Hier is dus sprake van een interne geloofwaardigheidsindicator. De gestelde desertie wordt geloofwaardig geacht vanwege de gestaafde leeftijd van de asielzoeker in het licht van de kennis over het land van herkomst. Over de gestelde mishandelingen in detentie en de voortzetting van detentie noteert de beslismedewerker dat hierover niet is doorgevraagd, maar dat de informatie die de vrouw verstrekte strookt met hetgeen bekend is over de situatie in Eritrea. De niet gestaafde verklaringen worden daarom impliciet in het licht van een externe geloofwaardigheidsindicator geloofwaardig geacht.

De IND besluit in deze zaak tot inwilliging van het verzoek op grond van artikel 29 lid 1 sub b Vw 2000. In de minuut wordt niet expliciet verwezen naar bijvoorbeeld 'het voordeel van de twijfel' of de rol van interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren. De minuut maakt wel inzichtelijk waarom aspecten van de verklaringen geloofwaardig worden geacht, maar is in dit opzicht niet geheel transparant.

5.3.3 Interne geloofwaardigheidsindicatoren – interne consistentie

In de dossiers wordt vaak ingegaan op de interne (in-) consistenties. De verklaringen van een asielzoeker tijdens eerste, nader en aanvullend gehoor worden met elkaar vergeleken.

Consistentie kan voor beslissers een aanwijzing zijn voor geloofwaardigheid. Zo staat in de minuut met betrekking tot een Iraanse asielzoeker:

Wat mij betreft zijn de verklaringen over de arrestatie en marteling behoorlijk consistent. Alleen vreemd dat hij eerst zegt dat de Basijer niet bijzonder uit zien en later dat je ze wel kunt herkennen aankleding e.d.

In veel zaken wordt echter gewezen op (interne) inconsistentie. Volgens WI 2014/10 moet een asielzoeker worden geconfronteerd met tegenstrijdigheden. Er staat: 'Bekeken moet worden in hoeverre de vreemdeling met een en ander is geconfronteerd tijdens het nader gehoor (of in het voornemen).'

In slechts weinig zaken blijkt duidelijk dat de asielzoeker tijdens het gehoor is geconfronteerd met mogelijke tegenstrijdigheden. In één dossier van een asielzoeker uit de DRC staat:

Geconfronteerd met haar eerdere verklaringen dat ze besloten heeft niet meer te werken vanwege de gewapende mannen heeft ze anderzijds verklaard op 18 maart 2015 te hebben besloten niet meer te gaan werken. Over zowel de datum als de aanleiding om te stoppen met haar werkzaamheden voor de NGO heeft betrokkene derhalve tegenstrijdige verklaringen afgelegd.

Om deze reden wordt het relevante element – bedreiging door gewapende mannen – niet geloofwaardig geacht. In een ander dossier van een Pakistaans echtpaar staat in de minuut:

...Er is één klein tegenstrijdigheid geconstateerd. [... Betrokkenen zijn niet met deze tegenstrijdigheid geconfronteerd. Voor de rest hebben betrokkenen consistente en gedetailleerde verklaringen omtrent dit element afgelegd. Daarom worden betrokkenen alsnog gevolgd op dit punt.

In sommige gevallen leidt een (vermeende) inconsistentie op detailniveau tot een afwijzing. In een zaak van een Afghaanse asielzoeker wordt over een aspect van het relaas, bedreigingen, geconstateerd dat betrokkene hierover inconsistent heeft verklaard:

Voorts verklaart betrokkene tegenstrijdig over de bedreiging. Allereerst verklaart betrokkene tegenstrijdig over het moment dat hij naar de politie is gegaan. Immers, betrokkene verklaart in eerste instantie (p.11 nader gehoor) dat hij na drie bedreigingen naar de politie is gegaan. Vervolgens verklaart betrokkene (p.19 nader gehoor) dat hij na twee bedreigingen naar de politie is gegaan. Betrokkene verklaart dat hij het pas eens is met de samenvatting als in de samenvatting veranderd wordt dat hij na twee bedreigingen naar de politie is gegaan. Vervolgens verklaart betrokkene in zijn asielrelaas nogmaals dat hij drie keer bedreigd is. Echter betrokkene verklaart (p. 13 nader gehoor) dat hij niet meer bedreigd is, nadat hij naar de politie is gegaan. Ook hier is betrokkene tegenstrijdig.

⁴¹ Zie over de HIS-check bijvoorbeeld EMN, Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers, Praktijk en Uitdagingen in Nederland, oktober 2012, blz. 23.

In de zienswijze werpt de advocaat tegen dat de asielzoeker reeds aan het einde van het nader gehoor heeft geprobeerd te corrigeren dat het aantal bedreigingen twee in plaats van drie was. Toch wordt in de beschikking overwogen:

Dat deze tegenstrijdigheid te wijten is aan de verslaglegging van de hoornedewerker, kan niet worden gevolgd, nu de hoornedewerker het moment dat betrokkene naar de politie is gegaan heeft geverifieerd in haar vraagstelling. Op pagina 13 van het rapport van nader gehoor is aan betrokkene namelijk de volgende vraag gesteld 'U heeft verklaard dat u na drie keer naar de politie bent gegaan. Hielden de bedreigingen toen op?'

In dit geval vindt de ambtenaar dus het inconsistente antwoord op een verificatievraag tijdens het gehoor belangrijker dan de correctie door de asielzoeker nog tijdens ditzelfde gehoor. Echter, uit het antwoord op de verificatievraag blijkt niet duidelijk dat de asielzoeker zelf inconsistent verklaart over drie in plaats van twee bedreigingen. De asielzoeker heeft volgens het rapport nader gehoor op de verificatievraag geantwoord:

- *U heeft verklaard dat u na drie keer naar de politie bent gegaan. Hielden de bedreigingen toen op?*
- *Nadat ik naar de politie ben gegaan en een bodyguard heb gekregen hebben ze mij niet meer bedreigd, maar mijn vader wel...*
- *Wanneer bent u naar de politie gegaan?*
- *De datum herinner ik me niet.*
- *Weet u het ongeveer?*
- *Ongeveer na de eerste en tweede bedreiging en ongeveer een maand nadat we waren begonnen met ons bedrijf.*

Het voorbeeld van de Afghaanse asielzoeker maakt duidelijk dat onder Werkinstructie 2014/10 niet minder strikt dan vóór 1 januari 2015 naar verklaringen van de asielzoeker wordt gekeken, ook als bepaalde andere relevante elementen wel geloofwaardig worden geacht. De asielzoeker is tijdens het gehoor niet duidelijk geconfronteerd met de vermeende inconsistentie en corrigeert deze zelf aan het eind van het nader gehoor.

De rechtbank Rotterdam acht het beroep in deze zaak ongegrond, onder andere met de overweging:

*Daarnaast heeft verweerder niet ten onrechte eiser tegengeworpen dat hij tegenstrijdig heeft verklaard over het moment dat hij naar de politie is gegaan. Eiser heeft namelijk in het nader gehoor verklaard dat hij na drie bedreigingen naar de politie is gegaan, maar heeft in dit gehoor ook verklaard dat hij na twee bedreigingen naar de politie is gegaan.*⁴²

In sommige zaken is sprake van grotere aantallen inconsistenties die nauwgezet worden geregistreerd. In een zaak van een Soedanese asielzoeker worden de tijdlijnen in het nader en aanvullend gehoor met elkaar vergeleken:

Dat betrokkene heeft verklaard na de aanhouding op 28 september 2013 voor een week in vrijheid te zijn gesteld, hetgeen tegenstrijdig is met zijn eerdere verklaring dat hij zonder onderbreking vast heeft gezeten, volgt uit het gehoor van 1 augustus 2015, vrije relaas, op pagina 6. Nadat betrokkene heeft verklaard op 28 september 2013 opnieuw te zijn aangehouden, vertelt hij verder twee maanden te hebben vastgezeten, toen te zijn vrijgelaten en een week later weer opnieuw te zijn aangehouden. ("Na twee maanden ben ik vrijgelaten nadat iemand bij de overheid garant voor mij ging staan. Een week later werd ik opnieuw aangehouden door de veiligheidsdienst.") In het gehoor van 30 oktober 2015 spreekt betrokkene echter over een aaneensluitende gevangenisstraf van 15 maanden na de aanhouding op 28 september 2013. Hiervoor wordt verwezen naar pagina 15 van het verslag.

Ook in sommige andere dossiers staan dergelijke uitvoerige en complexe vergelijkingen van verklaringen tijdens de gehoren. Hierdoor is niet altijd sprake van transparante overwegingen over relevante elementen, met name als ingegaan wordt op vele gebeurtenissen. Het verdient daarom aanbeveling complexe vergelijkingen in een ander, helderder format neer te leggen.

⁴² Rechtbank Rotterdam 24 september 2015, AWB 15/16092, niet gepubliceerd. Het is de vraag of de rechtbank Rotterdam tot dit oordeel komt omdat zij in september 2015 uitgaat van een onjuiste rechterlijke toetsing. Immers, de rechtbank kan na de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 april 2016 – beschreven in hoofdstuk 7 – zelf vol toetsen of sprake is van inconsistenties.

5.3.4 Interne geloofwaardigheidsindicatoren – ongerijmdheden

Een andere interne (in)consistentievraag is volgens WI 2014/10 of sprake is van ongerijmde wendingen..

De geïnterviewde ambtenaren zeggen dat binnen de IND aandacht bestaat voor zowel de inhoudelijke tegenwerping als de formulering bij ongerijmde wendingen. Zo kan sprake zijn van een 'onlogische reeks gebeurtenissen' of een gebeurtenis die naar 'redelijke maatstaven niet mogelijk is'. De geïnterviewde ambtenaren zeggen ook dat zij voorzichtig zijn met conclusies over aannemelijkheid van gedrag als het kan gaan om culturele aspecten in het land van herkomst.

In de onderzochte dossiers wordt echter vaak gesproken van 'ongerijmde wendingen' of gebeurtenissen die 'opmerkelijk zijn' of 'bevreemden.' In 13 van 42 dossiers worden verklaringen van de asielzoekers opmerkelijk gevonden, waarbij in enkele dossiers sprake is van het veelvuldig tegenwerpen van 'opmerkelijke verklaringen'. Deze bevinding is enigszins in tegenspraak met de informatie die de geïnterviewde IND-ambtenaren geven, waarin zij zeggen terughoudend te zijn met het gebruik hiervan.

In één dossier wordt in het voornemen overwogen:

In dit kader wordt ook opgemerkt dat betrokkene ongerijmde verklaringen heeft afgelegd op dit punt, verwezen zij naar pg.6 NG. Betrokkene verklaart aldaar dat zij psychisch gestoord werd genoemd, werd mishandeld door familieleden en zij haar ook hebben opgesloten. Ze hebben ook besloten om betrokkene te verbieden om nog te reizen. Echter, als betrokkene dan vervolgens gevraagd zou hebben of ze toch mocht gaan studeren in Rusland, zou daar akkoord op zijn gegeven.

In een dossier van een Nigeriaanse asielzoeker wordt opgemerkt:

Uit de verklaringen van betrokkene is ... op te maken dat hij in een zeer korte periode tot het besef is gekomen dat hij homoseksueel was, een relatie heeft gekregen en aan zijn broer heeft verteld dat hij homoseksueel is. Deze gang van zaken is zeer opmerkelijk gezien het feit dat homoseksualiteit in Nigeria niet getolereerd wordt en zelfs bij wet verboden is.

In een zaak van een Iraakse kapper maakt de beslissers in de minuut een lijst met 'opmerkelijkheden/tegenstrijdigheden' in plaats van relevante elementen. In het voornemen staat bijvoorbeeld:

Hierbij wordt nog opgemerkt dat het bevreemdend is dat de militie genoeg neemt met losgeld, aangezien betrokkene zelf aangeeft dat er veel mensen die soortgelijk werk deden zijn vermoord. Het is aldus opmerkelijk dat de militie in het geval van betrokkene genoeg neemt met de betaling van losgeld. Diens ongerijmde verklaringen hieromtrent doen dan ook afbreuk aan de geloofwaardigheid van zijn relaas.

Uit de zienswijze blijkt dat advocaten kritisch zijn over dergelijke redeneringen:

Het voornemen geeft blijk van een zeer Westerse redenering ten aanzien van de werkzaamheden van belanghebbende, daarnaast wordt van belanghebbende verwacht dat hij verklaringen kan geven ten aanzien van de beweegredenen van de groeperingen die hem lastig vielen. Uwerzijds lijkt geen enkel onderzoek te zijn gedaan maar wordt slechts uitgegaan van aannames en veronderstellingen en wordt nauwelijks doorgevraagd naar zaken waarover volgens u onduidelijk zou zijn verklaard. Hiermee wordt in ieder geval niet voldaan aan de samenwerkingsverplichting welke voortvloeit uit artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn.

In één van de vier uitspraken van de ABRvS van 15 november 2016, beschreven in Hoofdstuk 7, oordeelt de ABRvS dat door de IND niet ongemotiveerd mag worden gesteld dat een gedraging in een maatschappelijke context niet aannemelijk is.

5.3.5 Interne geloofwaardigheidsindicatoren – detail

De mate van detail in een verklaring is een interne geloofwaardigheidsindicator. Een gebrek aan detail, waar dit wel kan worden verwacht, geldt daarentegen als een negatieve indicator. In een zaak van een Oekraïense asielzoeker wordt bijvoorbeeld overwogen dat:

...betrokkene summier heeft verklaard over het bezoek van de militaire politie aan het adres van zijn vader en zijn oma. Betrokkene weet onder andere niet precies wat zij hebben gezegd en wanneer zij langs zijn geweest. Het ligt in de rede dat betrokkene, nu hij aangeeft ervoor vreest om in dienst te moeten, juist precies wilde weten wat er is gezegd en wat er is gebeurd.

Uiteraard geldt omgekeerd dat een voldoende mate van detail een positieve geloofwaardigheidsindicator is. Zo staat bijvoorbeeld in een minuut:

Desertie: ... Gevangenschap: geloofwaardig: (-) heeft verklaard dat zij drie maanden, vanwege een valse beschuldiging, gevangen is genomen. Zij is in de gevangenis geslagen en verhoord. (-) heeft in detail kunnen vertellen hoe zij is gedetineerd.

In gelijke zin staat in een minuut van een Pakistaanse asielzoeker:

Gelet op de gedetailleerde, logische verklaringen en in samenhang met de overgelegde documenten, die zien op beschuldigingen van blasfemie, dient geloofwaardig te worden geacht dat betrokkene afvallig is.

Deze voorbeelden tonen aan dat in de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling ook versterkende indicatoren worden vastgelegd. Dit gebeurt echter niet consistent. Vooral als sprake is van 'conflicterende indicatoren' wordt bij een afwijzing vaak gewezen op inconsistentie (zie onder 5.4.1).

5.3.6 Externe geloofwaardigheidsindicatoren, landeninformatie en andere informatie

Een belangrijke reden om aan de geloofwaardigheid van verklaringen of gestelde gebeurtenissen te twijfelen of hiervan juist uit te gaan is de bevestiging door externe informatie. In de onderzochte dossiers gaat het voornamelijk om landeninformatie. In veel zaken wordt verwezen naar een ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken of andere landeninformatie. De wijze waarop onderzoek wordt gedaan en inzichtelijk wordt verwezen naar de beschikbare landeninformatie is niet geheel consistent.

In een geval van een Soedanese asielzoeker worden informatie uit het ambtsbericht en aanvullende informatie van Bureau Land en Taal (BLT) als versterkende indicator genoemd.

Ik acht de verklaringen van betrokkene gelet op zijn consistente en gedetailleerde wijze van verklaren aannemelijk. Bovendien komen ze overeen met hetgeen algemeen bekend is over de situatie (destijds) in Darfur. Dat niet in bronnen valt terug te vinden dat dit specifiek in maart 2013 zou hebben plaatsgevonden, acht ik geen reden om de gestelde gebeurtenissen onaannemelijk te achten. In het ambtsbericht, nieuwsberichten op internet en interne stukken van BLT blijkt dat dit soort aanvallen regelmatig plaatsvonden.

Uit de minuut blijkt dat Bureau Land en Taal vrij uitvoerig onderzoek heeft gedaan.

In een dossier van een Afghaanse asielzoeker blijft toetsing aan landeninformatie achterwege, hoewel deze wel voor de hand ligt. De asielzoeker stelt geloofwaardig dat hij werkzaam was voor een bedrijf dat met Amerikanen handelde. Hij wordt bedreigd en ontvoerd door onbekenden. Dit strookt wellicht met informatie uit het ambtsbericht waarin staat dat risico's bestaan voor personen die geassocieerd worden met buitenlandse troepen.⁴³ Deze risico's kunnen van verschillende actoren uitgaan. In het afwijzende besluit wordt echter zonder verwijzing naar landeninformatie tegengeworpen dat het bevreemding wekt dat betrokkene niet weet wie er achter de bedreigingen zit.

⁴³ In het ambtsbericht van Buitenlandse Zaken van 2013 staat op blz. 67: Afghanen die werkzaam zijn bij een internationale organisatie of met buitenlandse troepen worden geïdentificeerd, lopen het risico te worden ontvoerd, bedreigd of vermoord door de Taliban, andere opstandelingen of criminele organisaties.

In een dossier van een Afghaanse asielzoeker die zijn ontvoering tot op zekere hoogte heeft kunnen onderbouwen wordt wel gewezen op versterkende landeninformatie:

Uit een aantal stukken uit de kopie van het politiedossier dat (-) heeft overgelegd blijkt dat de vader van [-] een aanklacht had ingediend tegen de twee ontvoerders. Verder staat in het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 15 september 2014 met betrekking tot ontvoeringen het volgende: "In de meestal rustige provincie Herat vindt de laatste jaren een groeiend aantal incidenten plaats. Herat wordt als een economisch belangrijk gebied gezien en wordt al lang geplaagd door een groot aantal ontvoeringen. Doelwit van ontvoeringen zijn meestal welvarende zakenmensen of hun familie.

In de meeste gevallen wordt er gewezen op inconsistentie met landeninformatie. Een eenvoudig voorbeeld hiervan is te vinden in een zaak van een Oekraïense dienstweigeraar:

De verklaringen van betrokkene komen niet overeen met hetgeen bekend is uit de openbare bronnen. Betrokkene heeft namelijk verklaard dat hij telefonisch is benaderd door de militaire politie. Deze informatie is strijdig met hetgeen bekend is uit de openbare bronnen.

Voor een inzichtelijke motivering is uiteraard nodig dat duidelijk is wat in deze bronnen staat. In het voornemen wordt uitvoerig verwezen naar diverse bronnen die via internet zijn te raadplegen.

Informatie over de herkomst van een asielzoeker wordt door middel van een check gecontroleerd. Deze geeft vaak een bevestiging van de herkomst.

Het is soms moeilijk om na te gaan of gebeurtenissen (kunnen) hebben plaats gevonden. Dit blijkt uit de zaak van een Soedanese asielzoeker van wie zijn etnische, Afrikaanse, afkomst geloofwaardig wordt geacht, omdat 'betrokkene correct heeft geantwoord op de herkomstvragen'. Dat betrokkene werd gediscrimineerd vanwege zijn etnische afkomst werd hierom ook geloofwaardig geacht. Echter, het wordt niet geloofwaardig geacht dat de asielzoeker ontvoerd was en in een militair kamp was geplaatst, vanwaar hij was gedeserteerd. In dit geval kan door het ontbreken van aanknopingspunten in het relaas geen externe geloofwaardigheidsindicator in het voordeel van de asielzoeker worden gevonden.

In de minuut wordt overwogen:

➡ *Ongeloofwaardige relevante elementen:*

- *De ontvoering, het verblijf in het militaire kamp en de dienstweigering/desertie worden niet geloofwaardig geacht. ... Doorslaggevend hierbij is dat:*
- *betrokkene geen verifieerbare informatie heeft verstrekt en zijn verklaringen derhalve niet kunnen worden getoetst aan algemene informatiebronnen;*
- *betrokkene innerlijk tegenstrijdig heeft verklaard op een aantal punten.*
- *Opvallend is daarbij ook de volgende verklaring van betrokkene: "Denkt u dat het kamp met militaire dienst te maken heeft?" Antwoord: "nee" (p. 12 aanvullend gehoor).*

Uit dit dossier blijkt niet dat onderzoek is gedaan of een externe bron het relaas – in grote lijnen – kan bevestigen. Wel heeft een aanvullend gehoor plaats gevonden, waarin gedetailleerd is gevraagd naar de gestelde ontvoering.

In de 8-dagenprocedure in het AC moet vaak op korte termijn landeninformatie worden ingewonnen. Hiervoor kunnen IND-ambtenaren gebruik maken van informatie van Regionale Informatiecentra, RIC's.⁴⁴ Het RIC maakt vaak gebruik van snelle zoekopdrachten via internet. Zo staat in een minuut:

Heb hierover tevens informatie opgevraagd bij het RIC. Zij hebben meer recente informatie aangeleverd via openbare Internetbronnen:

...De kop van de informatie heeft de volgende titel: "Taliban Control of Afghanistan Highest Since U.S. Invasion".

Het relevante element wordt op basis van deze informatie aannemelijk geacht.

Snelle internet-zoekopdrachten hebben ook risico's. Zo wordt in een zaak van een Soedanese asielzoeker die stelde in een gevangenis te zijn mishandeld, verwezen naar een verslag van een VN-rapporteur die een bezoek aan de gevangenis had gebracht waar de asielzoeker was gedetineerd.

In een "Press Statement issued by the UN Independent Expert on the situation of human rights in the Sudan at the end of his 4th mission to the Sudan, Khartoum, 19th February 2014..." staat dat de omstandigheden wel goed waren in de gevangenis waar betrokkene verbleef.

44 Zie herover bijvoorbeeld IND-Werkinstructie 2005/23 IMO (intern), geraadpleegd via: <http://tinyurl.com/cmjrurru>, oktober 2016.

Het is echter de vraag of deze persverklaring de conclusie rechtvaardigt dat de gevangenisomstandigheden goed waren. De VN-rapporteur had verklaard: In my visit to Al-Huda Prison and Reformatory Centre outside Khartoum, I was pleased to note that the facilities were excellent and beyond my expectations...⁴⁵ Uit informatie van de State Department uit 2015 blijkt echter dat deze informatieve niet noodzakelijk geldt voor politieke gevangenen: ...The government severely restricted international humanitarian organizations' and human rights monitors' access to political detainees.⁴⁶ De informatie in het persbericht speelt tot in beroep een rol bij de afwijzing in deze zaak.

Uit dit voorbeeld volgt dat zeker in de 8-dagenprocedure voorzichtigheid is geboden met het zoeken van landeninformatie.

Uit een ander voorbeeld blijkt dat de druk op de 8-dagenprocedure ertoe kan leiden dat nog niet alle landeninformatie aanwezig is als een besluit moet worden genomen. In een minuut staat een concept-overweging met een opmerking hierover:

Tot slot is het opmerkelijk dat betrokkene pas zo laat aan de beurt is voor een oproep, nu hij stelt nooit eerder gediend te hebben. Ook is het opmerkelijk dat betrokkene tijdens de mobilisatierondes in 2014 het land legaal kan uitreizen om zijn vrienden in Frankrijk te bezoeken. NB: Onderstaande vraag heb ik uitgezet bij BLT, echter heb ik op dag 5 geen reactie ontvangen, dus heb dit niet mee kunnen nemen in het voornemen. Mocht deze informatie voor dag 7 beschikbaar zijn, dan kan dit eventueel meegenomen worden in de beschikking.

5.3.7 Externe geloofwaardigheidsindicatoren – verklaringen anderen

Als er sprake is van aanvragen van gezins- of familieleden worden verklaringen vergeleken. Dit kan ook in het voordeel van asielzoekers werken.

In de zaak van een Bosnisch echtpaar werd in het voornemen overwogen:

Het wordt geloofwaardig geacht dat betrokkene door Serviërs zou zijn geprovoceerd. Niet alleen verklaart betrokkene oprecht en consistent over deze gebeurtenissen, ook komen zijn verklaringen overeen met de verklaringen van zijn echtgenote...

Hieruit blijkt dat de consistentie maar ook 'demeanor' – de 'oprechtheid' – een rol spelen.

In een andere zaak van een Pakistaans echtpaar wordt overwogen:

Er is één kleine tegenstrijdigheid geconstateerd. [-] zegt dat de mensen twee dagen nadat ... bij hen thuis was geweest voor hun deur stonden. [-] zegt dat het pas drie dagen later was. Betrokkenen zijn niet met deze tegenstrijdigheid geconfronteerd. Voor de rest hebben betrokkenen consistente en gedetailleerde verklaringen omtrent dit element afgelegd. Daarom worden betrokkenen alsnog gevolgd op deze punt.

In andere gevallen leiden inconsistenties tussen verklaringen van familieleden echter al snel tot een conclusie dat het 'relevant element' niet geloofwaardig is. Zo staat in het voornemen van een Mongools echtpaar:

Overwogen wordt dat betrokkene en zijn echtgenote wisselend verklaard hebben over het jaar waarin betrokkene telefonisch is benaderd, doch ook over de maand nu betrokkene de maand maart niet genoemd heeft. Daarbij kan niet onbelicht blijven dat de echtgenote van betrokkene over slechts één telefoontje gesproken heeft. Overwogen wordt dat nergens uit is gebleken dat van betrokkene en zijn echtgenote geen eenduidige verklaringen verlangd konden worden. ... Dit relevante element wordt niet geloofwaardig geacht.

In sommige dossiers is sprake van zeer uitvoerige vergelijkingen van verklaringen van familieleden.

⁴⁵ Press Statement issued by the UN Independent Expert on the situation of human rights in the Sudan at the end of his 4th mission to the Sudan, februari 2014, tinyurl.com/sudan4thmission

⁴⁶ US State Department, Sudan 2015 Human Rights Report, blz. 18, online: tinyurl.com/sudanhumanrightsreport2015.

5.3.8 Externe geloofwaardigheidsindicatoren - documenten

Met name in de Vreemdelingencirculaire wordt de nadruk gelegd op het toerekenbaar ontbreken van documenten. Ook WI 2014/10 staat dat het achterhouden van documenten 'zwaar in het nadeel van de vreemdeling kan wegen'. In de praktijk betekent toerekenbaar ontbreken van documenten niet automatisch dat de IND elementen om deze reden niet gelooft.

Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk in de zaak van een Mongoolse asielzoekster. De IND verwijt haar dat zij geen identiteitsdocumenten heeft overgelegd en wisselende verklaringen heeft afgelegd over hoe zij de documenten is kwijtgeraakt. Het ontbreken van de documenten wordt daarom niet verschoonbaar geacht. Toch accepteert de IND, onder voorbehoud, de verklaringen van de asielzoeker over haar nationaliteit en identiteit. In het voornemen staat:

Echter, vooralsnog is het verwijtbare ontbreken van de documenten geen reden om te twijfelen aan de door betrokkene gestelde identiteit, nationaliteit en herkomst. Dit is gezien het herkomstprofiel en de verstrekte herkomstinformatie van betrokkene.

Ook accepteert de IND in deze zaak de niet gestaafde verklaringen van de vrouw dat zij gedwongen was uitgetrouwde. De IND accepteert echter niet dat de vrouw door haar familie was mishandeld en bedreigd omdat zij niet wilde trouwen met de man aan wie zij was uitgetrouwde.

In het algemeen wordt het ontbreken van documenten omtrent de nationaliteit en identiteit deels gecompenseerd door een land van herkomst-check (HIS-check). Op grond van gedetailleerde vragen wordt over het algemeen snel een oordeel gevormd over de herkomst van de asielzoeker. In sommige gevallen, zoals in het hierboven beschreven van de Mongoolse asielzoekster, wordt niet alleen de herkomst maar ook de identiteit geloofwaardig geacht. In andere gevallen worden alleen de nationaliteit en herkomst of etnische groep aannemelijk geacht.

Volgens de geïnterviewde IND-medewerkers spelen, zeker ten opzichte van de toets van vóór 1 januari 2015, documenten in veel mindere mate een rol in de geloofwaardigheidsbeoordeling. Dit levert ook tijdswinst op in een dossier. Immers, vóór januari 2015 moest per aspect worden nagegaan of sprake was van toerekenbare ongedocumenteerdheid. Een ambtenaar merkt hierover wel op dat het belang van een goede HIS-check groot is, om bijvoorbeeld te voorkomen dat asielzoekers zich ten onrechte voordoen als asielzoekers uit een oorlogsland of dictatuur.

5.3.9 Externe geloofwaardigheidsindicatoren - de rol van het internet

Door het internet en mobiele telefonie is het gemakkelijker informatie te vinden over het herkomstland en individuele asielzoekers. Hierdoor kunnen verklaringen worden gestaafd. Uit de interne dossiers blijkt niet alleen dat ambtenaren informatie vragen aan het 'Bureau Land en Taal' en het Regionaal Informatiecentrum (RIC) die op basis van internetonderzoek snel worden beantwoord. Ook blijkt dat de beslisambtenaren zelf onderzoek doen naar bewijs via internet.

In een zaak van Pakistaanse asielzoekers wordt bijvoorbeeld door de asielzoekers verwezen naar door hen opgerichte websites. De ambtenaar zoekt hiernaar snel en vindt de sites die het relaas bevestigen. Ik heb geprobeerd om op internet te achterhalen wanneer deze website is opgericht en door wie het is opgericht. Ik heb twee websites gevonden. In diezelfde zaak wordt overwogen:

Betrokkene heeft een facebook account aangemaakt met een andere identiteit. Hij was actief op facebook en nam deel aan de discussies. Betrokkene heeft hieromtrent zeer gedetailleerde verklaringen afgelegd. Zo noemt hij bijvoorbeeld de fictieve namen van andere deelnemers en hun echte identiteit.

In een zaak van een Egyptisch asielzoekster spelen e-mails een belangrijke rol, omdat hieruit duidelijk wordt dat zij gepubliceerd heeft over haar geloof. Tijdens de behandeling door de rechtbank speelt de vraag welke waarde hieraan moet worden gehecht. De rechtbank oordeelt dat '...eiseres met de in beroep overgelegde e-mailcorrespondentie en de door haar afgelegde verklaringen wel aannemelijk heeft gemaakt dat de overgelegde artikelen door haar zijn geschreven en zijn gepubliceerd op de door haar en op de artikelen genoemde data.'

Gehoorambtenaren beschikken soms al over informatie over asielzoekers die zij via internet hebben verkregen. In een zaak van een asielzoeker die stelde homoseksueel te zijn, confronteert de ambtenaar hem aan het einde van een aanvullend gehoor met schijnbaar homo-onvriendelijke uitlatingen die hij enige jaren geleden op Facebook heeft gedaan. Pas als de asielzoeker de context uitlegt waarin de uitlatingen zijn gedaan, wordt duidelijk dat deze uitlatingen niet zijn uit te leggen als homofobie.

Ambtenaren gaan ervan uit dat asielzoekers zich door middel van het internet voorbereiden op de gehoren. In een zaak van een oudere Somalische vrouw overweegt de IND-ambtenaar in de minuut over het feit dat de asielzoekster in kwestie niet helemaal juist verklaart over een algemeen bekende gebeurtenis: Eerder in haar voordeel dan dat ze het exact goed zou hebben, nu deze aanslag goed is terug te vinden op internet.

5.3.10 Het later inbrengen van informatie – aanvullingen en correcties en zienswijze

In Werkinstructie 2014/10 staat dat als een asielzoeker in een later stadium van de procedure, met name in de correcties en aanvullingen, terugkomt op eerdere verklaringen hij hiervoor een deugdelijke verklaring moet geven.

In een zaak van een Mongoolse vrouw wordt bijvoorbeeld overwogen dat betrokkene tijdens het nader gehoor informatie had moeten geven:

Ten aanzien van de vrees voor eerwraak dan wel de vrees om, door omstandigheden gedwongen, in de seksindustrie te belanden, geldt dat in de zienswijze niet wordt onderbouwd waarom hetgeen betrokkene in de correcties en aanvullingen aanvoert, niet eerder naar voren is ingebracht..

De IND acht hierbij relevant dat de vrouw tien jaar middelbaar onderwijs had genoten en dus in staat was de genoemde vrees tijdens het nader gehoor naar voren te brengen.

In het algemeen wordt in de onderzochte dossiers uitgebreid ingegaan op door de advocaat ingebrachte informatie in aanvullingen en correcties of zienswijze. In enkele gevallen leidt dit tot een herziening van het oordeel met betrekking tot de 'relevante elementen' of onderdelen daarvan.

Wat betreft het moment dat betrokkene voor het eerst in aanraking kwam met het christendom heeft betrokkene eerst wel tijdens het nader gehoor verklaard dat dit op de boot tussen Turkije en Griekenland was, maar heeft hij dit in de correcties en aanvullingen op het rapport van nader gehoor gewijzigd en aangevuld dat dit niet het eerste moment is geweest dat hij in aanraking kwam met het Christendom. Derhalve wordt dit gevolgd en kan dit niet als tegenstrijdigheid worden gezien.

De ACVZ schrijft dat de IND volgens de rechtshulp de door advocaten aangedragen argumenten in de zienswijze nog te weinig meeneemt in het besluit.⁴⁷ Het dossieronderzoek bevestigt dit. De informatie die via advocaten wordt gegeven leidt vrijwel nooit tot een volledige herziening van de geloofwaardigheidsbeoordeling. In een aantal dossiers is de toon van het voornemen of het besluit defensief. Er lijkt dan ook een discrepantie tussen de afwijzende houding van IND-medewerkers om latere informatie van de advocaat mee te wegen en bijvoorbeeld verklaringen van de geïnterviewde ambtenaren op AC Schiphol dat de inbreng van de advocaten in de aanvullingen en correcties en zienswijze vaak van hoge kwaliteit is.

In een zaak van een Somalische vrouw wordt tegengeworpen dat pas in de zienswijze en niet in de aanvullingen en correcties informatie is gegeven:

Voorts wordt overwogen dat betrokkene geen verklaring heeft gegeven voor het feit dat zij dit niet in de correcties en aanvullingen heeft gecorrigeerd, maar pas in de zienswijze aangedragen heeft.

In een dossier van een Afghaanse asielzoeker wordt tegen- geworpen dat bij de zienswijze geen informatie is ingebracht, maar dat slechts is aangekondigd dat de informatie nog zal komen:

Voorts wordt in de zienswijze aangevoerd dat betrokkene niet vaag heeft verklaard over het voorgevallen incident in zijn woning. Echter, hetgeen in de zienswijze werpt geen ander licht op het ingenomen standpunt in het voornemen. .. betrokkene [moet] meer informatie kunnen verschaffen over het incident. Dat betrokkene aangeeft dat er meer documentatie beschikbaar is hierover, is betrokkene aan te rekenen dat hij deze niet heeft overgelegd. Het is ook betrokkene aan te rekenen dat hij dit niet eerder heeft genoemd.

In een andere beslissing wordt de informatie in de zienswijze in twijfel getrokken:

In de zienswijze en de correctie en aanvullingen worden zodoende de in het voornemen genoemde wisselende en tegenstrijdige verklaringen gladgestreken. Echter mag er worden uitgegaan van de verklaringen van betrokkene. Nu zij tijdens het gehoor verwijtbaar inconsistent en incoherent heeft verklaard, wordt dezerzijds geen aanleiding gezien om zonder meer van de correcties en aanvullingen uit te gaan.

Met uitzondering van LHBT-zaken – die in hoofdstuk 6 worden beschreven – is er slechts één zaak van de 42 onderzochte zaken waarin na een eerste voornemen het verzoek af te wijzen positief wordt beslist vanwege de inbreng van de advocaat. Het ging hierbij om een 'externe geloofwaardigheidsindicator'. De advocaat had gewezen op landeninformatie over Afghanistan en het beleid ten aanzien van het binnenlands vestigingsalternatief in Kabul. Overigens wijzen advocaten er tijdens de expert-rondes van de ACVZ op dat zij in de 8-dagenprocedure vaak te weinig tijd hebben voor bijvoorbeeld tegenonderzoek.

⁴⁷ ACVZ (2016), blz. 49 en 50.

5.3.11 De achtergrond van de vreemdeling en culturele context

Werkinstructie 2014/10 legt grote nadruk op het in voldoende mate meewegen van de achtergrond van de vreemdeling in de geloofwaardigheidsbeoordeling. Dit geldt voor zowel de beoordeling van de afzonderlijke relevante elementen als de 'integrale weging'. Tijdens de interviews wordt ook door de IND-medewerkers vaak gewezen op het vastleggen van de achtergrond en de wijze waarop deze wordt meegewogen. Meestal gaat het om de vraag wat van een asielzoeker, gezien zijn achtergrond, mag worden verwacht. Op AC Schiphol wordt in het voornemen begonnen met een beschrijving van de achtergrond.

In de interne IND-dossiers wordt altijd melding gemaakt van de achtergrond – het referentiekader – van de asielzoeker. Zo staat in een minuut:

(-) is analfabeet, haar echtgenoot is tijdens gevechten 30 jaar geleden gedood. Ze heeft drie dochters en een zoon die nog in [...] wonen.

In de minuten wordt ook altijd het advies opgenomen van de FMMU48 die de medische screening voorafgaande aan de gehoren verricht. Deze bevat vaak echter vaak weinig informatie die bruikbaar is voor de geloofwaardigheidsbeoordeling. In hoofdstuk 6 wordt hierop nader ingegaan.

In de minuut worden ook bevindingen van ambtenaren en soms advocaten opgenomen. Zo staat in een minuut:

C&A EG: Advocaat geeft aan dat betrokkene erg emotioneel en gespannen raakte bij voorbereiding op het NG. Tijdens het lopen naar de wachtkamer, gaf betrokkene wel aan dat hij zich zenuwachtig voelt door wat er hem allemaal is overkomen.

De wijze waarop de achtergrond wordt gewogen verschilt.

In een zaak van een oudere Somalische vrouw staat in de minuut: Ontploffing hotel is juist. Betrokkene noemt niet de juiste maand, maar is verschoonbaar gelet op referentiekader. In een aantal, inwilligende beslissingen worden op vergelijkbare wijze inconsistenties verschoonbaar geacht.

In de minuut van een zaak van een laag opgeleide asielzoeker uit Irak worden opleiding en mogelijke plaats in de gemeenschap niet als een verschonende omstandigheid gezien voor vaagheid over zijn verklaringen:

Reden steeds van niet vragen: Kort gezegd: de ouderen van de familie hebben het (hoogste) woord, je moet luisteren en gehoorzamen en zij dulden geen tegenspraak...

➡ *Onvoldoende!*

Van hoger opgeleide asielzoekers wordt blijkens een voornemen in een Soedanese zaak meer verwacht:

Van betrokkene mag zeker gelet op zijn opleiding en langdurig verblijf in Khartoum worden verwacht dat hij zijn verklaringen eenduidig en logisch naar voren kan brengen. Hierin is hij ten aanzien van dit relevant element niet in geslaagd.

Ook deze redenering wordt vaker gehanteerd.

Uit de dossiers blijkt niet dat de ambtenaren specifiek deskundigenadvies vragen over de wijze waarop de achtergrond moet worden gewogen in het licht van de culturele en maatschappelijke context in het herkomstland. Dit is een punt van aandacht.

5.3.12 Het voordeel van de twijfel

Hoewel in beschikkingen altijd wordt verwezen naar artikel 31 lid 6 Vw 2000, waarin 'het voordeel van de twijfel' is verwerkt, wordt deze bepaling (althans de vroegere bepaling van artikel 3.35, derde lid, VV) maar zijdelings genoemd in WI 2014/10. In de werkinstructie staat dat als het niet mogelijk is om 'de geloofwaardigheid' aan de hand van de interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren vast stellen, 'meer gewicht' moet worden toegekend aan de bepaling van art. 31 lid 6 Vw 2000. Daarbij is het volgens WI 2014/10 van belang de samenhang van de verschillende relevante elementen niet uit het oog te verliezen. In het schema bij de werkinstructie staat dat geloofwaardigheid met behulp van de interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren moet worden bepaald, en dat 'zo nodig' artikel 31 lid 6 Vw 2000 moet worden toegepast.

Het valt op dat in de onderzochte dossiers maar zelden inhoudelijk wordt verwezen naar 'het voordeel van de twijfel', laat staan dat een expliciete toetsing plaats vindt aan de bepaling van artikel 31 lid 6 Vw 2000 (artikel 4 lid 5 Kwalificatierichtlijn). De geïnterviewde IND-ambtenaren zeggen dat zij het concept niet expliciet toepassen, omdat zij op basis van de geloofwaardigheidsindicatoren een beslissing kunnen nemen. Zij vinden het concept als zodanig ook onduidelijk.

Als zij de voorwaarden van artikel 31 lid 6 Vw 2000 toepassen, waaronder de eis dat verklaringen consistent en niet strijdig met algemene informatie moeten zijn, komen zij aan 'het voordeel van de twijfel' niet toe.

Slechts in drie dossiers wordt expliciet naar het voordeel van de twijfel verwezen. Dit was twee keer in de minuut en één keer in het openbare deel van het dossier, pas nadat de advocaat zich hierop had beroepen.

Bijvoorbeeld in de zaak van een Eritrese asielzoeker wordt in de minuut overwogen: *Al met al zou ik hem het voordeel van de twijfel geven omdat hij, alles bij elkaar genomen, de meeste HIS-vragen wel correct heeft beantwoord. In dit geval was dit voldoende om te besluiten tot inwilliging.*

In de zaak van een Iraakse asielzoeker wordt in de minuut het volgende overwogen: *Ad 2. Algemeen Ambtsbericht Irak van januari 2004 bevestigt niet de opmars van Al Qaida in [...] in 2003. Evenwel voordeel van de twijfel. En later: Het bestaan van milities, aanslagen en slachtoffers wordt echter bevestigd --> ook hier voordeel van de twijfel bij het ontbreken van objectieve informatie waaruit noodzakelijkerwijs het tegendeel moet worden afgeleid.* In dit geval volgde desondanks een afwijzing, ook omdat andere aspecten van het asielaanvraag niet geloofwaardig werden geacht. Hierbij werd niet gerefereerd aan de bepaling van art. 31 lid 6 Vw 2000.

Ook de advocatuur wijst zelden op het leerstuk van het voordeel van de twijfel. In één zaak van een Oekraïense dienstweigeraar schreef de advocaat in de zienswijze:

Dat cliënt nagelaten heeft om voormelde verklaringen met zijn militair boekje te onderbouwen maakt evenwel nog niet dat die verklaringen reeds hierom ongeloofwaardig zijn. U heeft in dit kader ook niet getoetst aan artikel 31 lid 6 Vw, waarin wordt aangegeven dat, in het geval de vreemdeling zijn verklaringen of een deel van zijn verklaringen niet met documenten kan onderbouwen, deze verklaringen geloofwaardig geacht worden en de vreemdeling het voordeel van de twijfel gegund wordt, wanneer aan een vijftal voorwaarden voldaan is. Cliënt meent ook aan die voorwaarden te hebben voldaan.

De advocaat lichtte dit verder niet uitgebreid toe. In de beschikking werd dit dan ook tegengeworpen. Pas in deze beschikking vond een uitgebreidere toets aan artikel 31 lid 6 Vw 2000 plaats:

Allereerst wordt overwogen dat betrokkene niet nader heeft geconcretiseerd in hoeverre hij aan het vijftal voorwaarden heeft voldaan. De enkele stelling in de zienswijze dat hij aan de vijf voorwaarden zoals vermeld in artikel 31, lid 6 Vw heeft voldaan is dan ook onvoldoende om hem het voordeel van de twijfel te gunnen. Ten aanzien van de 3e en 5e voorwaarde wordt overwogen dat de verklaringen van betrokkene niet aannemelijk zijn bevonden en wel in strijd zijn met beschikbare algemene en specifieke informatie, zodat niet vast is komen te staan dat de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.

Het feit dat niet expliciet toepassing wordt gegeven aan artikel 31 lid 6 Vw 2000 betekent niet dat het 'voordeel van de twijfel' in het geheel niet wordt toegepast. In het geval van twee zussen uit Iran die stelden wegens hun bekering tot het christendom te vrezen voor vervolging twijfelt de IND-beslisser omdat het relaas in hoge mate strookt met wat de IND verwacht – bijvoorbeeld over het proces van bewustwording – en omdat de verklaringen van de zussen precies hetzelfde verklaarden. De beslisambtenaar noteert: Het geheel komt ingestudeerd over. Dit is helaas niet concreet te duiden. De asielaanvraag wordt ingewilligd.

5.4 De integrale weging van de relevante elementen

5.4.1 Integrale weging – conflicterende indicatoren

Een belangrijk gevolg van de werkwijze onder WI 2014/10 is, ook volgens geïnterviewde ambtenaren, dat ambtenaren aspecten die de geloofwaardigheid versterken positief moeten waarderen en benoemen. Uiteindelijk moeten zij volgens de werkinstructie de elementen in onderlinge samenhang wegen.

Volgens WI 2014/10 wordt aan de hand van de geloofwaardigheids-indicatoren beoordeeld hoezeer en door welke zware en lichte omstandigheden de geloofwaardigheid van het relevante element wordt aangetast of versterkt. In de werkinstructie staat:

Er zijn aldus verklaringen, documenten en informatiebronnen die de geloofwaardigheid van een relevant element onderbouwen en er zijn verklaringen, documenten en informatiebronnen die de geloofwaardigheid van een relevant element verzwakken. Uiteindelijk dient een balans te worden opgemaakt. Het resultaat van deze weging resulteert in de conclusie of een relevant element als geloofwaardig of als ongeloofwaardig wordt aangenomen.

In de onderzochte dossiers worden de termen zware en lichte omstandigheden niet gebruikt. Ook de geïnterviewde IND-medewerkers stellen deze termen niet expliciet te gebruiken. Dat wil niet zeggen dat er geen zware omstandigheden zijn. Dat is volgens een geïnterviewde IND-medewerker bijvoorbeeld het geval als een verklaring strijdig is met een deskundigenbericht.

De door WI 2014/10 voorgeschreven weging van verschillende, soms met elkaar conflicterende, indicatoren vindt in de dossiers vooral bij afwijzingen niet duidelijk plaats.

Bij een toewijzing wordt in het interne dossier vaak gewezen op het feit dat in het algemeen consistent en in voldoende mate van detail is verklaard, waardoor twijfels worden weggenomen. Wel worden dan negatieve indicatoren benoemd. In een zaak van een grote Afghaanse familie bestaat bijvoorbeeld argwaan over de mate van consistentie van verklaringen. In de minuut wordt geconstateerd:

Wat verder opvalt is dat ze bijna woordelijk, en chronologisch hetzelfde vertellen. Zo wordt de datum van het schietincident drie keer omschreven als het was niet koud en het was niet warm. Bij het relaas betreffende de explosie wordt steeds een aanvang gemaakt met: 9 dagen later. Ze weten allemaal precies te noemen dat het schietincident op de zaterdag plaatsvond nadat er opnieuw twee mannen in de winkel waren geweest.

Het verhaal van de familie wordt desondanks geloofwaardig geacht. Dit komt omdat het relaas van de familieleden over het algemeen gedetailleerd is met betrekking tot de belangrijkste gebeurtenis, het schietincident. Het feit dat er enkele familieleden zijn die op onderdelen verschillend verklaren, wordt wel geconstateerd, maar niet tegengeworpen.

(-) verklaren verschillend over de tijdslijn tussen het schietincident en hun vertrek. Dit wordt verklaard door het feit dat zij deels analfabeet zijn en daarbij in hun cultuur niet gewend zijn om data te noteren.

Als IND-ambtenaren echter besluiten tot een afwijzing, wordt er de nadruk op gelegd dat verklaringen vaag of niet aannemelijk bevonden zijn en wordt gewezen op inconsistenties. De 'positieve indicatoren', zoals de mate van detail of het feit dat gebeurtenissen passen in hetgeen bekend is over het land van herkomst, komen dan veel minder duidelijk of niet naar voren in het besluit. Soms worden in de minuut wel twijfels over de juistheid van de conclusie en versterkende indicatoren genoemd. Volgens één van de geïnterviewde ambtenaren heeft dat ook te maken met het 'rechtbankproof' maken van het besluit. Er wordt volgens hem nog steeds gekeken naar alle relevante elementen en er wordt per element een oordeel over de geloofwaardigheid gegeven.

In de zaak van een Soedanese asielzoeker die zeer gedetailleerd over zijn detentie en martelingen vertelt en ook medische klachten heeft die kunnen duiden op de marteling, wordt op versterkende indicatoren niet ingegaan, maar wordt vooral ingegaan op de negatieve indicatoren. De asielzoeker heeft wisselende verklaringen afgelegd over de periodes van detentie. De omstandigheden waaronder de detentie had plaats gevonden strookten volgens het voornemen niet met een externe bron over de desbetreffende gevangenis. Ook was van belang dat hij legaal is uitgereisd (zie onder 5.4.2).

De asielzoeker verklaart echter in detail over betrokkenheid bij politieke activiteiten en over meerdere arrestaties en mishandelingen.

- *U gaf aan dat u in die twee maanden bent mishandeld. Op welke wijze?*
- *Met een waterslang en een stok.*
- *Door wie bent u geslagen?*
- *Door veiligheidsagenten.*
- ...
- *Bent u nog medisch behandeld vanwege letsel die u tijdens deze mishandelingen hebt gehad?*
- *Tijdens mijn detentie hebben zij met een stok op mijn hoofd geslagen. Ik werd bewusteloos. Ik ben toen geopereerd aan mijn hoofd.*

En:

- *Wij werden niet alleen mishandeld, maar ook vernederd. Wij moesten allemaal naakt zijn en buiten in de hitte, waar het ongeveer 50 graden is, gaan staan of op onze knieën gaan zitten. Doordat ik op mijn achterwerk in de hitte op de grond moest gaan zitten, heb ik gezondheidsproblemen gekregen en daardoor ben ik vijf keer aan mijn achterwerk geopereerd.*

Hierover wordt in het voornemen onder andere overwogen:

Vaag wordt geacht dat betrokkene zo vaak behandeld is aan anus en vanwege zijn verwondingen, maar dat hij niet kan aangeven wie hem behandeld heeft.

In de beslissing wordt niet ingegaan op de mate van detail en de medische aspecten. Voor het opmaken van de balans, zoals WI 2014/10 voorschrijft, moet echter ook ingegaan worden op de versterkende indicatoren. Dit is ook van belang, omdat als de gestelde politieke activiteiten en mishandelingen wel geloofwaardig moeten worden geacht, bijvoorbeeld artikel 4 lid 4 Kri (artikel 31 lid 5 Vw 2000) van toepassing is.

Volgens landeninformatie zijn er mogelijk risico's zijn voor afgewezen asielzoekers uit Sudan met een politiek verleden.⁴⁹

5.4.2 Zeer zwaarwegende negatieve indicatoren

Volgens WI 2014/10 kan sprake zijn van onjuiste gegevens die van dusdanige aard waren dat daarmee het gehele asielrelaas als ongeloofwaardig wordt aangemerkt en de toets van de integrale weging stopt. Er zijn geen voorbeelden in de onderzochte dossiers waar hiervan sprake is.

In de zaak van de Soedanese asielzoeker die onder 5.4.1 is beschreven, lijkt sprake te zijn van een zware omstandigheid, namelijk de waarschijnlijke legale uitreis waarover hij niet had verklaard. De asielzoeker verklaart te zijn uitgereisd vanuit Egypte, terwijl uit zijn paspoort blijkt dat hij direct uit Khartoem was vertrokken. In deze zaak geven de inconsistenties en vooral het paspoort de doorslag om het asielverzoek af te wijzen. De advocaat vraagt om een medisch advies van iMMO af te wachten, maar dit wordt niet gehonoreerd.

In het voornemen staat:

Er wordt echter sterk getwijfeld aan de oprechtheid van de verklaringen van betrokkene over zijn acute vertrek op 8 juli 2015 uit zijn land. Hierbij wordt het navolgende in aanmerking genomen. Door objectieve bevindingen van de Koninklijke Marechaussee is onomstotelijk is komen te staan dat betrokkene niet op 8 juli 2015 zijn land heeft verlaten, maar op 22 juli 2015 zijn land heeft verlaten, en wel via de internationale luchthaven van Khartoem.

In beroep bij de rechtbank geeft de legale uitreis de doorslag:

Immers, ervan uitgaande dat eiser ... legaal via Khartoem naar Nairobi is gereisd, is het niet geloofwaardig dat de Soedanese autoriteiten eiser in die periode vervolgden en dat eiser op ... Soedan illegaal heeft verlaten. ... Nu niet aannemelijk is dat eiser ten tijde van zijn uitreis in de negatieve belangstelling stond van de Soedanese autoriteiten hoeven de door eiser gestelde gebeurtenissen in 2012 en 2013 geen bespreking meer.⁵⁰

De rechtbank lijkt hier overigens meer uit te gaan van een zware indicator dan de IND. In het zeer uitgebreide voornemen gaat de IND in op de gestelde periodes van detentie en verhoren en wordt per relevant element nagegaan of sprake was van inconsistenties en eventueel strijd met landeninformatie.

5.4.3 De weging in samenhang

WI 2014/10 schrijft voor dat gekeken moet worden naar de elementen in samenhang. Slechts in enkele dossiers wordt dit expliciet gedaan. Bijvoorbeeld in een voornemen in een zaak van een Soedanees staat:

Nu niet geloofwaardig wordt bevonden dat betrokkene zich in een acute vluchtsituatie bevond, wordt evenmin geloof gehecht aan zijn reden om asiel aan te vragen in Nederland. Gelet op vorenstaande integrale geloofwaardigheidsstoets, waarbij het asielrelaas in zijn samenhang is gezien en afgewogen, wordt blijvend geen geloof gehecht aan de gestelde aanhoudingen, gevangenhoudingen en blootstelling aan mishandeling.

Het ontbreken van een duidelijke 'weging in samenhang' in dossiers heeft soms te maken met het opdelen van de beoordeling in verschillende 'relevante elementen'. In een zaak van een Afghaanse asielzoeker worden twee elementen los van elkaar beoordeeld, namelijk het feit dat hij werkzaam was voor een bedrijf dat voor Amerikanen werkte en het feit dat hij bedreigd is. Hij wist echter niet door wie hij werd bedreigd. In de minuut staat:

De stelling dat betrokkene werkzaam was voor [-] wordt geloofwaardig geacht. Betrokkene verklaart gedetailleerd en consistent over zijn werkzaamheden. Ten aanzien van de stelling van betrokkene, dat hij drie keer bedreigd is, wordt ... opgemerkt dat het bevreemding wekt dat betrokkene niet weet wie er achter de bedreigingen zit.

In de overwegingen worden de twee elementen niet expliciet in samenhang beoordeeld. In Afghanistan bestaan risico's voor personen die geassocieerd worden met buitenlandse troepen.⁵¹ Deze risico's kunnen van verschillende actoren uitgaan. De geloofwaardigheid van de werkzaamheden van de asielzoeker is dus een relevante, versterkende omstandigheid voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van de dreigementen en latere ontvoering.

Er zijn in de onderzochte dossiers weinig duidelijke voorbeelden van het aannemen van risico's op basis van geloofwaardig geachte relevante elementen, terwijl andere relevante elementen niet geloofwaardig worden geacht. Een voorbeeld vormt het dossier van een homoseksuele asielzoeker waarin recente gebeurtenissen niet geloofwaardig werden geacht, maar de seksuele gerichtheid en vervolging werden geloofd.

49 UK Home Office Country of Origin Guidance, Sudan failed asylum seekers, August 2016, tinyurl.com/sudanfailedasylum

50 Rechtbank Utrecht 25 februari 2016, zaaknummers NL16.185 en NL16.186 (niet gepubliceerd).

51 In het ambtsbericht van Buitenlandse Zaken van 2013 staat op blz. 67: Afghansen die werkzaam zijn bij een internationale organisatie of met buitenlandse troepen worden geïdentificeerd, lopen het risico te worden ontvoerd, bedreigd of vermoord door de Taliban, andere opstandelingen of criminele organisaties.

In de dossiers is vaak eerder sprake van een 'doorredeneren' naar een eindconclusie.

In de zaak van een Iraakse kapper, wiens identiteit, herkomst en beroep vast stonden, worden vrijwel alle gestelde feiten en gebeurtenissen individueel en in onderlinge samenhang onaannemelijk gevonden. Zo wordt bij gebreke aan schriftelijk bewijs niet geloofd dat hij leidinggevende was en worden de reden van de gestelde dreigingen, en de voortgezette dreigingen onaannemelijk geacht. Het feit dat betrokkene ontvoerd was wordt niet bij voorbaat ongeloofwaardig geacht. De overwegingen hierover worden echter negatief geformuleerd:

Ten aanzien van de ontvoering kan in de eerste plaats opgemerkt worden dat betrokkene niet weet te overtuigen dat zijn gestelde ontvoering te maken had met zijn gestelde werkzaamheden bij de schoonheidssalon. Immers werd hij na betaling van losgeld vrijgelaten. Uit de verklaringen van betrokkene blijkt uit niets dat zijn ontvoering iets te maken had met zijn werk bij de schoonheidssalon

Zoals in hoofdstuk 7 nader wordt beschreven eist de rechtspraak dat bij de beoordeling van de opvolgende gebeurtenissen van belang is dat niet wordt volstaan met een verwijzing naar de ongeloofwaardigheid van de eerste gebeurtenis. Een impliciet doorredeneren, zonder expliciete beoordeling van de ongeloofwaardigheid van een latere gebeurtenis, kan snel leiden tot een motiveringsgebrek.

In slechts één van de onderzochte dossiers wordt door de advocaat geklaagd over het ontbreken van een weging in samenhang. In deze zaak stelt de asielzoeker uit Irak dat milities zijn broer hadden gedood en dat hij was bedreigd. De IND acht geloofwaardig dat de broer ten gevolge van geweld in Irak is overleden. De IND acht ook geloofwaardig dat dit ten gevolge van geweld is, maar vindt niet aangetoond dat milities zijn broer hebben vermoord. De IND vindt dat betrokkene vaag was geweest over de dreigtelefoontjes aan zijn eigen adres. In het voornemen overweegt de IND dat omdat de moord op de broer niet wordt geloofd, ook de dreigtelefoontjes niet worden geloofd. Volgens de advocaat had in ieder geval nader onderzoek of een aanvullend gehoor moeten plaats vinden.

De beoordeling van de ongeloofwaardigheid is onzorgvuldig tot stand gekomen. Niet alle aspecten zijn in samenhang beoordeeld, welke volgens stap 3 van de Werkinstructie 2014/10 wel gedaan moet worden. De door cliënt afgelegde consistente en gedetailleerde verklaringen zijn door de IND onvoldoende betrokken bij de besluitvorming. Ondanks deze gedetailleerde en consistente verklaringen is er door de IND geen nader onderzoek gedaan of een aanvullend gehoor afgenomen. De IND heeft daarentegen elk relevant element op zichzelf,

en niet in samenhang, beoordeeld en ongeloofwaardig bevonden middels summiere motivering. De geloofwaardig geachte elementen moeten worden afgezet tegen de ongeloofwaardige elementen en dit is door de IND niet gedaan en derhalve onzorgvuldig.

De IND geeft geen aanvullend gehoor.

5.4.4 Elementen waarvan de geloofwaardigheid niet kan worden vastgesteld

Zoals hierboven reeds beschreven, is er in de onderzochte dossiers geen expliciete toepassing van artikel 31 lid 6 Vw2000, het 'voordeel van de twijfel'. Wel lijkt sprake van toepassing van een richtlijn in WI 2014/10 waarin erop wordt gewezen dat er relevante elementen kunnen zijn waarvan niet kan worden vastgesteld dat ze geloofwaardig, maar ook niet dat ze ongeloofwaardig zijn. Volgens de WI 2014/10 is het met name ten aanzien van deze elementen van belang hoe geoordeeld is over alle andere elementen, namelijk of deze al dan niet samenhangend en aannemelijk zijn bevonden.

In het geval van een Afghaanse asielzoeker staat bijvoorbeeld in de minuut:

Conclusie:

- ➔ *Geloofwaardige relevante elementen: alle elementen*
- ➔ *Ongeloofwaardige relevante elementen: geen*

Nb. Opmerkelijk blijft wel dat (-) kennelijk 3 jaar op een onbekende locatie is vastgehouden door de smokkelaars. Hierover is goed doorgevraagd tijdens alle gehoren. Ik heb geen argumenten om te stellen dat dit niet geloofwaardig zou zijn.

In dit geval wordt dus op basis van het feit dat het asielrelaas in het algemeen geloofwaardig wordt geacht, ook geconcludeerd dat een periode van gevangenschap van drie jaar geloofwaardig is. Dit lijkt op een toepassing van artikel 4 lid 5 Kri, Engelstalige versie, waarin geen 'confirmation' van een aspect wordt geëist als het asielrelaas in het algemeen geloofwaardig is en de asielzoeker heeft meegewerkt aan de feitenvaststelling. Dit wordt echter niet inzichtelijk gemaakt in de minuut. Hoewel het gaat om een intern document, blijkt ook hieruit dat in besluiten – afwijzend en inwilligend – geen structurele toetsing aan artikel 4 lid 5 Kri plaatsvindt.

5.4.5 Is er genoeg informatie?

De vraag of een integrale weging op basis van de geloofwaardig geachte elementen mogelijk is of dat nader onderzoek moet worden gedaan is in de praktijk soms lastig te beantwoorden. Werkinstructie 2014/10 gaat hierop niet in.

Volgens de geïnterviewde ambtenaren wordt ondanks enige onduidelijkheid over de feiten wel een besluit genomen als de meeste relevante elementen duidelijk zijn en op basis hiervan een gemotiveerd besluit kan worden genomen. Een ambtenaar zegt: 'Als slechts één element nog enigszins onduidelijk is, wordt dan niet besloten tot een aanvullend gehoor.'

Uit de dossiers blijkt dat ambtenaren vaak moeite hebben met de vraag of aanvullend moet worden gehoord, de zienswijze moet worden afgewacht, eventueel landeninformatie nodig is of dat er toch voldoende informatie is om een besluit te nemen. Zoals eerder beschreven blijft een expliciete toetsing of het voordeel van de twijfel moet worden verleend achterwege.

In een geval van een Egyptische asielzoeker overweegt een ambtenaar in de minuut:

Lastige zaak, eigenlijk zijn er veel aspecten niet goed uitgevraagd. Bijvoorbeeld politieke problemen, uithuwelijking, uiting religie bij terugkeer.

Een collega schrijft twee dagen later:

Besloten om zaak door te zetten. Er is wel een redelijke zienswijze binnen gekomen, maar onvoldoende. De argumenten in het voornemen houden nog immer stand in mijn optiek.

In enkele gevallen wordt door de beslismedewerker al bij het voornemen geanticipeerd op informatie van de advocaat. In de interne stukken wordt dan geconstateerd dat op onderdelen van het asielrelaas onvoldoende is doorgevraagd tijdens het nader gehoor, waardoor een gebrek aan detail mogelijk hieraan is te wijten.

In een minuut staat bijvoorbeeld het volgende:

Er had m.i. op bepaalde punten wat beter doorgevraagd mogen worden. Met name als het gaat om de gebeurtenis waarbij de dochter van (-) zou zijn vermoord. ...Echter, alles bij elkaar genomen (met name het feit dat (-) wel erg weinig kan verklaren over deze laatste gebeurtenis en er op dat gebied wel degelijk wat van haar mag worden verwacht) vind ik het voldoende voor een voornemen op ongeloofwaardigheid. Het is dan even afwachten wat er in de zienswijze komt...

Uiteraard wordt door advocaten soms een omgekeerde strategie gehanteerd. Zo staat in het beroepschrift in dezelfde zaak:

Eveneens zijn de verklaringen over de bedreigingen van de dochters niet dermate specifiek dat deze als tegenstrijdig kunnen worden aangemerkt. Voor zover verweerder deze niet duidelijk vindt kan niet worden ingezien waarom niet meer is doorgevraagd.

Een gebrek aan informatie hoeft niet altijd nadelig uit te werken voor de asielzoeker. Zo wordt in een minuut opgemerkt:

Dood vader bij aanvallen dorp: Ik vind dat er op dit punt niet goed is doorgevraagd. Hoe weet betrokkene bijvoorbeeld dat zijn vader is gedood? Daarover is niets gevraagd. Betrokkene verklaart echter wel consistent en het past in de rest van het verhaal, derhalve acht ik deze gebeurtenis aannemelijk.

Deze redenering is ook te zien als, impliciete, weging in samenhang.

Een geïnterviewde IND-ambtenaar merkt in dit licht op dat het 'perfecte gehoor' niet bestaat. Er zullen altijd onderdelen van een relaas zijn waarin onvoldoende informatie staat. De beslisser wijst volgens hem alleen af als hiervoor voldoende gronden zijn. Daarbij speelt ook een rol dat een onvoldoende onderzocht en gemotiveerd dossier kan leiden tot vernietiging van het besluit in beroep. Beslismedewerkers zijn zich, zo blijkt ook uit andere interviews, daarvan bewust.

In de onderzochte dossiers zijn er weinig gevallen waarin een aanvullend gehoor wordt afgenomen, met uitzondering van LHBT-dossiers waarin dit ook noodzakelijk is vanwege rechtspraak van de ABRvS die een andere toetsing voorschrijft. Zaken worden wel naar de verlengde asielprocedure verwezen. In een minuut staat:

Gelet op de complexiteit van de zaak en de drukte in de AA is er niet voor gekozen om de AA te verlengen. ... ook kunnen er aanvullende vragen worden gesteld over de gestelde biseksuele geaardheid van betrokkene. Eventueel zou er een BuiZa onderzoek opgestart kunnen worden om te checken of er inderdaad een rechtszaak loopt tegen betrokkene vanwege het bezitten van hasj.

5.5 Eerdere vervolging of ernstige schade - zwaarwegendheid

De beoordeling van de zwaarwegendheid van de geloofwaardig geachte elementen wordt in dit rapport niet nader besproken. Een van de aspecten die bij de beoordeling van de zwaarwegendheid een rol spelen is de vraag of sprake is van eerdere vervolging of ernstige schade. Hierbij speelt de beoordeling van de geloofwaardigheid een belangrijke rol.

Artikel 4 lid 4 Kri en artikel 31 lid 5 Vw 2000 bepalen dat het feit dat de vreemdeling in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag of ernstige schade als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, of dat hij hiermee rechtstreeks is bedreigd, een duidelijke aanwijzing is dat de vrees van de vreemdeling voor die vervolging gegrond is en het risico op die ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of die ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen. Deze bepaling wordt ook genoemd in WI 2014/10 bij de toetsing van de zwaarwegendheid.

Voor de toepassing van deze bepaling is nodig dat een oordeel wordt gegeven of de eerdere vervolging of ernstige schade geloofwaardig zijn en zo ja, of er omstandigheden gelden, die een reden zijn om aan te nemen dat die vervolging zich niet opnieuw zal voordoen. In de onderzochte dossiers waarin eerdere vervolging, c.q. ernstige schade of dreigingen wel aannemelijk worden geacht, blijkt niet duidelijk dat getoetst wordt aan artikel 31 lid 5 Vw 2000. Zowel de eerdere vervolging als de verklaringen van de asielzoeker over voortgezette dreigingen worden als afzonderlijke 'relevante elementen' beoordeeld.

In één dossier van een Afghaanse asielzoeker wordt wellicht impliciet toepassing gegeven aan artikel 31 lid 5 Vw 2000, zo blijkt uit de minuut:

Het lijkt er op dat (-) is aangevallen uit wraak voor het ontmaskeren van de ontvoering, maar mogelijk ook om hem zodanig te intimideren en bang te maken, dat hij geen klacht indient of wilt getuigen tegen de medewerker van de veiligheidsdienst... Gelet op de telefonische bedreiging, de mishandeling van (-) en de mishandeling van de echtgenote ervan (-) acht ik de dreiging voor meerdere toekomstige problemen voor (-) reëel.

In een ander dossier van een Soedaneese asielzoeker, een jonge man van etnisch Afrikaanse afkomst, wordt geen toepassing gegeven aan artikel 31 lid 5 Vw 2000:

Betrokkene vermoedt zelf dat hij is ontvoerd door de autoriteiten. De ontvoering was niet op de persoon gericht. Betrokkene stond langs de weg te liften. Dit duidt op willekeur. Betrokkene weet niet wie hem heeft ontvoerd. Zijn vermoeden dat het de autoriteiten zijn, lijkt nergens op gebaseerd.

Een reden dat in dit geval geen risico bij terugkeer aannemelijk wordt geacht is mogelijk dat ook de verklaringen over de ontvoering vaag worden geacht. Toch zou in gevallen als deze een expliciet toetsing aan artikel 31 lid 5 Vw 2000 moeten volgen, waarbij allereerst de geloofwaardigheid van de vervolging of ernstige schade expliciet wordt beoordeeld en als deze geloofwaardig wordt bevonden, wordt gemotiveerd waarom er in het specifieke geval geen risico's meer zouden zijn.

5.6 Bijzondere zaken

5.6.1 Bekeringszaken

Tijdens de interviews wijzen de IND-ambtenaren erop dat bekeringszaken bewerkelijk en gecompliceerd zijn. Het gaat hierbij om onderzoek naar een bewustwordingsproces waarop vaak zeer intensief wordt doorgevraagd tijdens de gehoren. Volgens één ambtenaar is hierbij vaak niet zozeer sprake van 'relevante elementen', maar van één doorslaggevend element, de oprechtheid van de bekering.

Kennis van de bijbel is niet doorslaggevend. Toch verklaren asielzoekers soms in detail over aspecten van de bijbel. Een ambtenaar wijst erop dat het kan gaan om niet-bekeerde christenen die uiteraard een goede kennis kunnen hebben van het christelijk geloof. Alleen bekeerlingen hebben te vrezen voor vervolging. Om deze reden moeten ook vragen worden gesteld over de islam.

In de onderzochte dossiers wordt soms geconcludeerd dat sprake is van een oprechte bekering, soms wordt een vorm van het voordeel van de twijfel verleend en soms wordt de bekering niet geloofd. De ambtenaren worstelen met de beoordeling. Zo wordt bijvoorbeeld in een voornemen gesteld:

Dat betrokkene tijdens het nader gehoor blijkt heeft gegeven van enige algemene kennis over het christendom maakte vorenstaande conclusie over de geloofwaardigheid van de bekering niet anders. Het is immers voor een ieder eenvoudig om kennis op te doen van een andere religie zonder dat daar een oprechte belangstelling aan ten grondslag ligt.

Daarbij kan niet worden uitgesloten dat betrokkene deze kennis eerst in Nederland, en dus niet in Iran, heeft opgedaan nadat zij zich hier te lande bij een kerkgenootschap heeft aangesloten.

De IND-beslissers proberen hun besluiten te objectiveren. Een positief besluit wordt als volgt gemotiveerd in de minuut:

Betrokkene stelt te zijn bekeerd tot het christendom. Om deze bekering te toetsen op geloofwaardigheid wordt er gebruik gemaakt van het toetsingskader dat is goedgekeurd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (kenmerk 201109839/1, d.d. 24 mei 2013). De IND acht een aantal elementen van belang bij de beoordeling of er sprake is van een geloofwaardige en oprechte bekering. Deze elementen zijn grofweg te onderscheiden in het proces van bekering, de kennis over de inhoud van het geloof en de verklaringen over de kerkgang. Het zwaartepunt ligt hier bij het proces van bekering. ...

Betrokkene heeft vooral verklaard wat haar afkeer was van de islam vanuit haar positie als vrouw. Zij weet dit goed persoonlijk te onderbouwen en verklaart consistent en eenduidig... Betrokkene kan goed verklaren over de kennis van het geloof... Op basis van de verklaringen van betrokkene is de bekering tot het christendom geloofwaardig.

5.6.2 Kennelijk ongegronde zaken – veilig land van herkomst

Een asiolverzoek kan op grond van artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder b Vw 2000 in samenhang met artikel 3.105 ba Vb 2000 als kennelijk ongegrond worden afgewezen in verband met een veilig land van herkomst. Bij de onderzochte dossiers was hiervan sprake in het geval van Mongoolse en Albanese asielzoekers.

Kennelijke ongegrondheid heeft procedurele gevolgen.⁵² Het beroep heeft geen schorsende werking (artikel 82, tweede lid, aanhef en onder c, Vw 2000). De verplichting kan worden opgelegd Nederland onmiddellijk te verlaten (artikel 62, tweede lid, aanhef en onder b, Vw 2000). De IND kan in de grensprocedure op de aanvraag beslissen (artikel 3.109b, eerste lid, Vb 2000). Sinds 1 maart 2016 geldt 'Spoor 2' van artikel 3.109ca van het Vb 2000. Deze procedure voorziet in één gehoor, waarbij geen rust- en voorbereidingstijd (RVT) geldt. Een aanvullend nadeel hiervan is dat er geen FMMU-advies wordt gegeven er – formeel – geen ruimte voor voorbereiding door de advocaat is.

Uit het dossieronderzoek blijkt niet dat bij veilige landen van herkomst op een andere wijze toepassing wordt gegeven aan WI 2014/10. Dit is ook in overeenstemming met de Kwalificatierichtlijn, met name artikel 4, dat ook op deze zaken van toepassing is. Ook inhoudelijk zijn de asielverzoeken niet per se 'flinterdun'. De geïnterviewde ambtenaren bevestigen dit. Een ambtenaar zegt dat het enige verschil tussen een 'kennelijk ongegronde zaak' en een andere asielzaak vooral de procedurele verschillen betreft, maar dat er inhoudelijk geen verschil is. Ook in deze gevallen zijn de asielzoekers in het algemeen goed voorbereid.

In de zaak van een Mongools echtpaar klaagt de advocaat over het feit dat het voornemen was uitgereikt terwijl de aanvullingen en correcties nog moesten worden ingediend. In de beschikking wordt dit van de hand gewezen:

In de zienswijze wordt gesteld dat de voorbereiding van het voornemen onzorgvuldig is geweest, nu het voornemen reeds is verzonden alvorens de correcties en aanvullingen op het gehoor waren ingediend. Ten aanzien van deze stelling, wordt dezerzijds volstaan met een verwijzing naar het sporenbeleid. Betrokkene komt in casu uit een veilig land van herkomst, waardoor conform werkwijze het rapport van gehoor gelijk met het voornemen wordt verstuurd.

De asielzoeker stelt in deze zaak geloofwaardig dat hij een officier was in het leger. Hij stelt dat hij een conflict had met zijn meerdere en twee maal mishandeld was. Van de eerste mishandeling wordt niet geloofd dat dit vanwege het conflict met de meerdere was en de laatste mishandeling wordt niet geloofd, onder andere omdat de man en de vrouw tegenstrijdige verklaringen hadden afgelegd. De verklaring dat dit komt vanwege een trauma wordt niet gevolgd in de beschikking:

Allereerst wordt overwogen dat eerder in deze beschikking reeds een motivering omtrent de gestelde medische situatie van betrokkene is gegeven. Voorts wordt overwogen dat het bevreemding wekt dat betrokkene wel kan aangeven dat hij meerdere keren is gebeld en hierbij ook een tijdsaanduiding geeft, namelijk begin januari 2014, zomer 2014 en eind 2014. Niet valt in te zien dat betrokkene dan niet ten aanzien van de dreigtelefoontjes van 2015 concreet kan verklaren.

⁵² Zie hierover ook Battjes, Verzwaring van de bewijslast?, veilige landen van herkomst, A&MR 2016 6/7, blz. 275 e.v. en Reneman, Spanning met het Europese Recht, over versnelling, verlenging en vereenvoudiging van asielprocedures vanwege verhoogde instroom, A&MR 2016 6/7, blz. 264 e.v.

Het is de vraag of in dit geval niet artikel 31 lid 5 Vw 2000 had moeten worden toegepast. Er is sprake van een geloofwaardige vervolging of eerdere vervolging. In dit geval zijn er wellicht goede redenen aan te nemen dat er geen risico's zijn, maar hierbij moet ook de achtergrond van de asielzoeker worden betrokken. Het gaat om een legerofficier die zijn land verlaat, naar zijn zeggen vanwege corruptie.

Uit dit voorbeeld wordt duidelijk dat ook in zaken van asielzoekers uit een veilig land van herkomst uitgebreid onderzoek nodig kan zijn en complexe vragen met betrekking tot de geloofwaardigheid kunnen rijzen.

5.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is beschreven hoe IND-ambtenaren de geloofwaardigheidsbeoordeling uitvoeren en motiveren, zowel in de interne als de externe dossiers.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de IND-ambtenaren zeer grondig te werk gaan. De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling wordt altijd uitgebreid uitgevoerd en wordt ook bij inwilligingen uitgevoerd. In de minuten worden soms opmerkingen gemaakt over, of uitroeptekens geplaatst bij, aspecten die ambtenaren sterk ongeloofwaardig vinden. Dit wordt altijd onderbouwd.

De beslisambtenaren beschikken over vaak zeer gedetailleerde rapporten nader gehoor en aanvullende informatie van advocaten in aanvullingen en correcties en zienswijzen. Zij hebben de beschikking over specifieke landeninformatie en kunnen aanvullende gehoren vragen of een asielzoeker naar een verlengde asielprocedure verwijzen. Uit het dossieronderzoek blijkt niet dat veel ander deskundigenadvies dan landeninformatie wordt gevraagd. Ook worden er, behoudens in LHBT-zaken, vrijwel geen aanvullende gehoren gevraagd.

Onder WI 2014/10 spelen documenten met betrekking tot perifere elementen, zoals de reisroute binnen Europa, geen rol meer. De beoordeling van het asielverzoek richt zich op de asielmotieven. Dit is een positieve ontwikkeling.

De beoordeling van zaken van bekeerlingen is lastig voor ambtenaren. WI 2014/10 biedt hiervoor geen duidelijke handvatten. De dossiers van personen die uit een veilig land van herkomst afkomstig zijn, wijken inhoudelijk niet af van andere zaken. Werkinstructie 2014/10 wordt hierop toegepast.

Er zijn vanuit het systeem van de Kwalificatierichtlijn en de uitvoering van Werkinstructie 2014/10 aspecten die verbetering en verduidelijking behoeven.

De bepaling van artikel 4 lid 4 Kri en 31 lid 5 Vw 2000 over 'eerdere vervolging' die een aanwijzing is dat sprake is van risico's wordt niet expliciet betrokken in de onderzochte dossiers. In één dossier wordt impliciet toepassing gegeven aan artikel 31 lid 5 Vw 2000. In andere dossiers waarin de gestelde vervolging of ernstige schade geloofwaardig wordt geacht, wordt op de 'normale wijze' beoordeeld of andere aspecten van het asielrelaas geloofwaardig zijn en wordt geoordeeld dat het gaat om een willekeurige mishandeling. Er zouden in dit geval echter goede redenen moeten bestaan om te oordelen dat er geen risico's bestaan bij terugkeer. Dit moet expliciet worden getoetst.

Er wordt in de onderzochte dossiers nauwelijks door de IND verwezen naar artikel 4 lid 5 Kri en 31 lid 6 Vw 2000 over het voordeel van de twijfel. Volgens UNHCR-Handboek en rechtspraak van het EHRM moet dit leerstuk frequent worden toegepast. Er wordt echter in de dossiers niet getoetst aan de voorwaarden voor het verlenen van het voordeel van de twijfel. Impliciet blijkt in enkele dossiers wel dat de IND-ambtenaar het asielverzoek in grote lijnen geloofwaardig acht en geen nadere informatie over een aspect eist. In enkele dossiers wordt bij de beoordeling van specifieke elementen 'het voordeel van de twijfel' gegeven in de minuut. Geïnterviewde ambtenaren zeggen dat zij het leerstuk van het voordeel van de twijfel onduidelijk vinden en in de praktijk niet toepassen. Het leerstuk zou daarom duidelijker in werkinstructies moeten worden uiteengezet en in het format van minuut, voornemen en besluit moeten worden opgenomen.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat ambtenaren zich er soms rekenschap van geven dat wellicht meer doorgevraagd had kunnen worden op aspecten van een asielrelaas. Zij vinden het lastig om te bepalen of zij een aanvullend gehoor nodig hebben, deskundigenadvies moeten vragen of de zienswijze moeten afwachten na een voornemen tot afwijzing. In samenhang met het leerstuk van het voordeel van de twijfel zouden ambtenaren meer richting moeten krijgen voor dossiers waarin niet alle informatie aanwezig is.

Het tegenwerpen van het laat in brengen van informatie is problematisch. Uit het dossieronderzoek blijkt dat informatie die door de advocaat in aanvullingen en correcties of een zienswijze wordt ingebracht vrijwel nooit wordt gevolgd.

De wijze waarop relevante elementen worden benoemd en per element de geloofwaardigheidsbeoordeling wordt uitgevoerd kan sterk verschillen per dossier. In sommige dossiers is sprake van een zeer groot aantal gebeurtenissen die als relevant element worden beschouwd en uitvoerig worden uitgewerkt. Met name als verklaringen van de asielzoeker worden vergeleken en inconsistenties of vaagheden worden geconstateerd, kan sprake zijn van lange, en moeilijk leesbare dossiers. De beoordeling zou in deze gevallen op andere, meer inzichtelijke wijze moeten worden vastgelegd.

De geloofwaardigheidsindicatoren van WI 2014/10 worden impliciet toegepast. Er vindt niet per relevant element een beschrijving van alle toepasselijke indicatoren plaats, maar er wordt eerder naar een conclusie toegewerkt, waarbij de doorslaggevende indicatoren worden gebruikt (bijvoorbeeld een opsomming van interne inconsistenties en vaagheden).

Bij inwillingen wordt met name gewezen op de 'positieve' indicatoren en bij een afwijzing op de 'negatieve' indicatoren. Een aandachtspunt hierbij is of in deze gevallen, met name bij afwijzingen, een evenwichtige en transparante beoordeling plaats vindt. Voor de toetsing aan artikel 31 lid 6 Vw 2000 is bovendien nodig dat per relevant element ook positieve elementen worden benoemd en duidelijk wordt waar bijvoorbeeld consistentie en detail bestaat.

De wijze waarop de negatieve indicator van inconsistenties wordt tegengeworpen is in een aantal gevallen problematisch. In slechts enkele dossiers wordt een asielzoeker geconfronteerd met tegenstrijdigheden en gevraagd een verklaring te geven. Veelal is sprake van het vergelijken van verklaringen in de gehoren en het tegenwerpen van inconsistenties in het voornemen. De zienswijze van de advocaat wordt vrijwel nooit gevolgd. Hierdoor is het niet goed mogelijk voor de asielzoeker een verklaring te geven voor inconsistenties.

Het gebruik van de geloofwaardigheidsindicator van ongerijmdheden is eveneens problematisch. Hoewel de geïnterviewde ambtenaren zeggen terughoudend te zijn bij het toepassen van deze indicator, komt het in het dossieronderzoek nog vaak voor dat aspecten van een relaas opmerkelijk worden bevonden.

De wijze waarop de achtergrond van een asielzoeker wordt gewogen lijkt niet eenduidig. De geïnterviewde ambtenaren zeggen dat de achtergrond van een asielzoeker een belangrijke factor is voor de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. In de minuut wordt de achtergrond altijd beschreven. Uit het dossieronderzoek blijkt soms expliciet dat rekening wordt gehouden met opleiding en leeftijd. Dit kan echter ook in het nadeel van een asielzoeker werken, met name als de ambtenaar oordeelt dat gezien de hoge opleiding juist meer mag worden verwacht van een asielzoeker. De geïnterviewde ambtenaren zijn zich ervan bewust dat de vraag wat van een asielzoeker, in de context van een land of gezien de achtergrond van de asielzoeker, kan worden verwacht soms niet goed kan worden beantwoord en zeggen voorzichtig te zijn met conclusies hierover. Hierover zouden duidelijker richtlijnen kunnen worden gegeven.

Uit de dossiers blijkt dat het internet een rol speelt. Asielzoekers gebruiken e-mails en websites soms als onderbouwing. De ambtenaren vragen vaak ook aan landenexperts landeninformatie om snel verklaringen van asielzoeker te kunnen controleren. Een aandachtspunt is dat het kan gaan om snelle 'google zoekopdrachten' en dat bronnen niet altijd voldoen aan de eisen van objectieve landeninformatie.

Hoofdstuk 6. Asielzoekers die bijzondere waarborgen behoeven

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de geloofwaardigheidsbeoordeling in zaken van asielzoekers die bijzondere steun behoeven. In het bijzonder wordt ingegaan op zaken waarin medische aspecten een rol spelen en de beoordeling van de geloofwaardigheid in procedures van LHBT-asielzoekers. Het gaat hierbij om aspecten die naar voren zijn gekomen in met name het dossieronderzoek. Van belang is op welke wijze WI 2014/10 wordt toegepast.

Het gaat het bestek van dit rapport te buiten om in detail in te gaan op de zeer uiteenlopende situaties waarin sprake is van bijzondere behoeften. Volstaan zal worden met een summiere beschrijving van de relevante Unierechtelijke en nationale kaders en enkele voorbeelden van de toepassing van WI 2014/10 in gevallen waarin een behoefte is geconstateerd.

6.2 Internationaal en Unierechtelijk kader kwetsbare personen

Het UNHCR-Handboek beschrijft de beoordeling van asielverzoeken van personen die kwetsbaar zijn. De algemene benadering ten aanzien van de feitenvaststelling heeft volgens de paragrafen 206–219 een aanpassing als het gaat om mensen met een geestelijke stoornis of onbegeleide kinderen. In deze gevallen beveelt het UNHCR Handboek aan dat deskundigenadvies wordt ingewonnen. De beslisser moet zich meer inspannen om de objectieve feiten te verzamelen of informatie via derden te verkrijgen, bijvoorbeeld vrienden, verwanten en andere bekenden van de asielzoeker. Bij alleenstaande minderjarigen moet het voordeel van de twijfel snel worden verleend.

Artikel 4 lid 3 van de Kwalificatierichtlijn schrijft voor dat de lidstaten bij de beoordeling van het asielverzoek rekening houden met de individuele omstandigheden van de verzoeker. In de Kwalificatierichtlijn wordt ook rekening gehouden met bijvoorbeeld kind- en genderspecifieke vervolging en met seksuele gerichtheid als vervolgingsgrond.

De herziene Procedurerichtlijn bevat een aantal bepalingen over asielzoekers die bijzondere waarborgen bevatten. Deze zijn ook van belang voor de beoordeling van de geloofwaardigheid. Artikel 24 van de Procedurerichtlijn schrijft voor dat de lidstaten binnen een redelijke termijn nadat een verzoek om internationale bescherming wordt gedaan beoordelen of de verzoeker een verzoeker is die bijzondere procedurele waarborgen behoeft.⁵³ De lidstaten zorgen ervoor dat verzoekers ten aanzien van wie is geconstateerd dat zij bijzondere procedurele waarborgen behoeven passende steun krijgen.

Artikel 10 Pri eist bovendien dat het personeel werkzaam bij de beslissingsautoriteit dat de verzoeken behandelt en daarover beslist, de mogelijkheid heeft om, telkens wanneer dat nodig is, advies te vragen van deskundigen over specifieke kwesties, zoals medische, culturele, religieuze, kind- of gender-gerelateerde kwesties. Artikel 14 Pri schrijft voor dat de personen die een persoonlijk onderhoud afnemen, algemene kennis hebben verworven betreffende problemen die de geschiktheid van de verzoeker om een onderhoud te hebben negatief kunnen beïnvloeden, zoals aanwijzingen dat de verzoeker mogelijk in het verleden gefolterd is. Artikel 18 Pri schrijft voor dat wanneer de beslissingsautoriteit dit nodig acht voor de beoordeling van een verzoek, en mits de verzoeker daarmee instemt, de lidstaten een medisch onderzoek regelen betreffende aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade. Bij wijze van alternatief kunnen de lidstaten erin voorzien dat de verzoeker dat medisch onderzoek regelt.

6.3 Nationaal wettelijk en beleidskader medische aspecten

6.3.1 Wettelijk kader

In de Nederlandse vreemdelingenwetgeving zijn de verplichtingen van de Procedurerichtlijn verwerkt. Voorafgaand aan de asielprocedure moet op grond van art. 3.108b Vb 2000 een onderzoek plaats vinden of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft. Ook moet zo nodig medisch onderzoek worden gedaan naar aanwijzingen van eerdere vervolging op grond van art. 3.109 e Vb 2000.

⁵³ In considerans 29 worden genoemd: leeftijd, geslacht, seksuele gerichtheid, genderidentiteit, handicap, ernstige ziekte, psychische aandoeningen of als gevolg van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld.

6.3.2 Medische beperkingen en passende steun

In WI 2014/10 wordt op verschillende plaatsen verwezen naar het belang om de achtergrond van de asielzoeker in de geloofwaardigheidsbeoordeling te betrekken. Een relevant element kan volgens de werkinstructie seksuele gerichtheid of de medische toestand van de vreemdeling zijn. Bij de geloofwaardigheidsbeoordeling zijn van belang trauma, gezondheidsproblemen en schaamte.

In een aantal werkinstructies wordt de werkwijze ten aanzien van medische aspecten nader uitgewerkt. In Werkinstructie 2010/13 staat dat als sprake is van beperkingen die van invloed kunnen zijn op het horen en beslissen of er andere indicaties zijn voor het bestaan van medische problemen bij een asielzoeker per zaak een inschatting moet worden gemaakt of een nader gehoor binnen de AA-procedure doorgang kan vinden. Met name zal de vraag moeten worden beantwoord of in de zaak een gehoor op dat moment op zorgvuldige wijze kan plaatsvinden.

In Werkinstructie 2015/8 wordt nader uitgewerkt op welke wijze de IND invulling geeft aan de passende steun. De Werkinstructie geldt vanaf 20 juli 2015. De Werkinstructie wijst op de groepen die volgens de Procedurerichtlijn mogelijk bijzondere procedurele waarborgen behoeven, maar zegt dat niet elke vreemdeling waarbij sprake is van een of meerdere van deze omstandigheden per definitie als kwetsbaar moet worden aangemerkt en procedurele ondersteuning nodig heeft. 'Wel is extra alertheid geboden...' In de bijlage bij de Werkinstructie staat een aantal indicatoren. Het gaat om fysieke, psychische, verstandelijke en overige factoren. Genoemd worden onder andere een handicap of ernstige vermoeidheid, verwardheid, depressie, analfabeet zijn of een verstandelijke beperking.

De uitwerking van de passende steun is echter zeer algemeen. In de Werkinstructie staat:

'Het is niet goed mogelijk om in voorschriften te vervatten welke ondersteuning passend is. De ondersteuning moet immers op de persoon van de vreemdeling en zijn situatie worden toegespitst. In de praktijk kan de passende steun variëren van het inlassen van extra pauzes tijdens het gehoor, het geven van extra uitleg, het toestaan dat een vreemdeling met rugklachten tijdens het gehoor opstaat en door de kamer loopt, het begeleiden van een slechtziende vreemdeling van de wachtruimte naar de hoorkamer, het "horen op locatie", tot het niet tegenwerpen van tegenstrijdigheden op detailniveau aan een verwarde vreemdeling.'

In de Nederlandse asielprocedure wordt voorafgaande aan de algemene asielprocedure een onderzoek verricht door FMMU.54 De FMMU adviseert over de mogelijkheid van het horen van een asielzoeker en de wijze waarop eventueel vragen moeten worden gesteld.

6.3.3 Medisch steunbewijs

De vraag in hoeverre medisch onderzoek moet worden uitgevoerd en welke rol dit speelt is geregeld in de Vreemdelingencirculaire. In Vc C1/ 4.4.4. staat onder andere dat bij het bepalen of een forensisch medisch onderzoek relevant is, de IND de volgende omstandigheden betreft:

- De verklaringen van de vreemdeling omtrent de aanwezigheid van significante fysieke en/of psychische sporen;
- Eventuele door de vreemdeling overgelegde medische stukken waarin gewag wordt gemaakt van significante fysieke en/of psychische sporen;
- De aanwezigheid van ander bewijsmateriaal ter staving van de stelling dat bij terugkeer vervolging of ernstige schade dreigt;
- De verklaringen van de vreemdeling over de oorzaak van de fysieke en/of psychische sporen in relatie tot hetgeen openbare bronnen over het land van herkomst melden;
- De vraag of de uitslag van een forensisch medisch onderzoek van doorslaggevend belang is voor de beslissing op de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Indicaties over de aanwezigheid van littekens, fysieke klachten en/of psychische klachten kunnen onder andere naar voren komen uit:

- Het 'medisch advies horen & beslissen';
- De rapporten van de gehoren; en
- Medische stukken.

De IND kan tijdens de gehoren vragen stellen over de aanwezigheid van littekens, fysieke klachten en/of psychische klachten bij de vreemdeling.

Volgens de Vreemdelingencirculaire is de centrale vraag die gesteld wordt wanneer een forensisch medisch onderzoek wordt opgestart: In welke mate is er sprake van causaliteit tussen fysieke en/of psychische sporen enerzijds en de wijze van het ontstaan daarvan anderzijds. Uitgangspunt is dat het forensisch medisch onderzoek waar mogelijk binnen de 8-dagenprocedure wordt uitgevoerd.

In Werkinstructie 2016/4 van juli 2016 is het medisch steunbewijs (Forensisch Medisch Onderzoek of FMO) nader uitgewerkt. In de werkinstructie staat onder andere dat geen FMO wordt gevraagd als er sprake is van dusdanig sterk ongeloofwaardige verklaringen, dat voorzienbaar is dat de uitkomsten van een FMO niet tot een ander, positief, oordeel over de geloofwaardigheid van het relaas zullen leiden. Als voorbeeld wordt gegeven de zaak waarin de gestelde detentie waar de vreemdeling zou zijn gemarteld wegens tegenstrijdige en/of zeer vage en summiere verklaringen ongeloofwaardig wordt geacht.

In het voornemen wordt – indien nodig – een gemotiveerde overweging opgenomen waaruit blijkt dat een FMO niet relevant is voor de beoordeling van de asielaanvraag. Indien de vreemdeling een FMO opstart (via een derde partij) is dat voor de IND geen reden om de asielaanvraag niet verder in de AA te behandelen. Het rapport van bevindingen kan in de beroepsfase door de vreemdeling worden ingebracht. De IND kan in voorkomend geval besluiten om een second opinion te vragen.

Hieruit volgt dus dat een eerste geloofwaardigheidsbeoordeling op grond van WI 2014/10 reeds van belang is voor de vraag of medisch onderzoek wordt gevraagd en afgewacht gedurende de procedure.

6.4. De toepassing van WI 2014/10 en medische aspecten

6.4.1 Constatering en vastlegging van medische aspecten

In het dossieronderzoek komen in een aantal gevallen medische of psychische aspecten naar voren. Het gaat bijvoorbeeld om personen die stellen getraumatiseerd te zijn of mishandeling en martelingen te hebben ondergaan.

In de minuut wordt altijd de achtergrond van de asielzoeker beschreven. Hierbij wordt ook ingegaan op kenmerken die passende steun zouden vereisen. In alle gevallen wordt het FMMU-advies weergegeven. Ook als later blijkt dat sprake is van medische, psychische of andere factoren die van belang zijn voor de feitenvaststelling, dan wel de geloofwaardigheidsbeoordeling en de beoordeling van de zwaarwegendheid, worden deze vastgelegd in de minuut.

Het FMMU-advies kan een eerste aanwijzing zijn dat sprake is van medische aspecten die relevant zijn voor de toepassing van WI 2014/10. Uit het dossieronderzoek blijkt dat het FMMU-advies hiervoor maar beperkt handvatten biedt. In de interviews met IND-medewerkers wordt dit bevestigd. In veel gevallen worden door de FMMU geen beletselen voor het horen geconstateerd. Soms staat in het advies dat de asielzoeker zelf aangeeft problemen te hebben, zoals medische aspecten of problemen met het geheugen. Ook wordt genoteerd of een asielzoeker littekens heeft, wanneer de asielzoeker hierop wijst.

Zo staat in een minuut:

*FMMU: Betrokkene kan kortdurend emotioneel raken tijdens het spreken over de gebeurtenissen in het verleden. Hoewel tijdens het onderzoek medische klachten zijn gebleken leveren deze klachten medisch gezien geen beperking voor het horen en beslissen op.
... Betrokkene heeft aangegeven littekens te hebben op het voorhoofd en aan de rechterzijde van de neus en deze zijn inderdaad waargenomen.*

Hoewel in sommige dossiers sprake is van omstandigheden die alertheid vragen of passende steun, worden deze niet door FMMU opgemerkt. In een zaak van een Iraanse asielzoeker staat in het rapport van het nader gehoor:

- *Uit informatie van FMMU blijkt dat er geen beperkingen zijn voor het horen, wel is er sprake van medische klachten. Heeft u op dit moment medische klachten?*
- *Ik heb een groot probleem in verband met mijn ogen. Er zijn klachten met mijn ogen, mijn ogen moeten geopereerd worden...*

Het gaat echter om een ernstige asielzaak. De asielzoeker blijkt biseksueel te zijn en ernstig te zijn gemarteld. In de minuut staat:

Betrokkene verklaart op gruwelijke wijze te zijn gemarteld. Hij werd ondersteboven aan een plafond gehangen waarna er met een gummiknuppel werd geslagen, er werd over hem heen geplast, penis werden tegen zijn gezicht gedrukt.

De martelingen worden geloofwaardig geacht en aan de asielzoeker wordt de vluchtelingenstatus verleend.

In een ander dossier blijkt dat de FMMU geen beletselen constateert, maar dat de advocaat voorafgaande aan het gehoor de IND informeert over mogelijke problemen. Dit wordt in de minuut vastgelegd.

6.4.2 De weging van medische en psychische factoren

Werkinstructie 2014/10 beschouwt trauma als een relevante factor voor de geloofwaardigheidsbeoordeling. Tijdens de interviews zeggen IND-ambtenaren dat zij rekening houden met de achtergrond van de asielzoeker. In hoofdstuk 4 is beschreven dat factoren die duidelijk zijn te constateren zoals leeftijd of opleiding vaak wel een rol spelen in de geloofwaardigheidsbeoordeling. Bij medische aspecten lijkt in de onderzochte dossiers echter soms sprake van een afhoudende opstelling van IND-medewerkers.

In enkele onderzochte dossiers verzoekt de advocaat om een onderzoek door het Bureau Medische Advisering. Deze verzoeken worden afgewezen.

In een geval waarin de FMMU wel problemen heeft geconstateerd, wordt hieraan in het voornemen niet de conclusie verbonden dat hierdoor inconsistenties in het relaas worden verklaard:

Het verschil in aantal [detenties] kan, anders dan betrokkene in zijn zienswijze stelt, niet enkel worden verklaard aan de hand van de omstandigheid dat, zoals ook door de FMMU is geconstateerd, betrokkene problemen heeft om zijn verhaal op chronologische wijze te doen. Immers, de vraag wanneer de arrestaties zich hebben voorgedaan is een andere, dan de vraag hoe vaak die zich hebben voorgedaan.

In een dossier, waarin de FMMU concludeerde dat betrokken wel emotioneel kon zijn, maar er geen beletselen voor het horen zijn, concludeert de beslisser in de beschikking:

Ten aanzien van de stelling van betrokkene dat, gezien deze traumatische ervaring, van betrokkene niet kan worden verwacht dat zij chronologisch verklaart, wordt het volgende overwogen. Allereerst wordt overwogen dat deze gebeurtenis ongeloofwaardig is bevonden, derhalve kan er ook geenszins sprake zijn geweest van een traumatische gebeurtenis. Voorts wordt overwogen dat er geen enkel ondersteunend bewijs voor de stelling dat betrokkene als gevolg van een trauma niet in staat zou zijn om gehoord te worden. In het rapport van FMMU is immers gesteld dat er geen beperkingen zijn voor het horen of beslissen. Wel is hierin opgenomen dat betrokkene kortdurend emotioneel kan raken bij het spreken over de gebeurtenissen in het verleden, hieruit blijkt geenszins dat zij niet in staat zou zijn om coherent te verklaren.

Bij sporen van mogelijke marteling, die passen in het relaas van een asielzoeker uit Soedan, geven inconsistenties de doorslag:

In een medisch advies van FMMU is naar voren gebracht dat betrokkene littekens heeft. Dit zou kunnen wijzen op mishandeling en marteling door de autoriteiten. Aangezien de perioden van vasthouden door de autoriteiten niet geloofwaardig zijn geacht wordt niet geloofwaardig geacht dat betrokkene in die periodes mishandeld is en gemarteld is door de autoriteiten. Niet geloofwaardig wordt geacht dat betrokkene is mishandeld en gemarteld door de autoriteiten.

In een zienswijze klaagt een advocaat over het niet geven van passende steun bij de geloofwaardigheidsbeoordeling:

In het kader van de verdere vragen is niet benoemd dat belanghebbende ook getraumatiseerd lijkt door de gebeurtenissen en de beelden die hij heeft moeten aanschouwen. Het feit dat hij op meerdere momenten pauzes nodig heeft..., acht ondergetekende hiertoe aanknopingspunten.

...

Niet is gebleken dat uwerzijds op enige wijze rekening is gehouden met hetgeen door ondergetekende reeds bij de aanvullingen en correcties op het nader gehoor is aangevoerd, te weten dat belanghebbende vanwege zijn emoties af en toe de draad kwijt was ten aanzien van wat wanneer heeft plaatsgevonden.

De zienswijze leidt niet tot een ander inzicht bij de IND-medewerker.

6.4.3 Kennelijke ongegrondheid en medische aspecten

Een nadeel voor asielzoekers uit een 'veilig land van herkomst' is dat voorafgaande aan het gehoor geen FMMU-toets plaats vindt. In een dossier van een Mongools echtpaar klaagt de advocaat hierover in de zienswijze. De klacht wordt in de beschikking niet gehonoreerd:

Namens betrokkene heeft gemachtigde allereerst in zijn zienswijze vooropgesteld dat er voldoende aanleiding is om de behandeling van de asielaanvraag van betrokkene in de verlengde asielprocedure voort te zetten. Betrokkene geeft aan dat hij ernstige medische klachten heeft, waarnaar in het geheel nog geen onderzoek naar is gedaan. Betrokkene zou tijdens het gehoor duidelijk aangegeven hebben dat hij als gevolg van de gebeurtenissen in 2015 ernstig is getraumatiseerd. Volgens betrokkene heeft hij inmiddels iMMO benaderd voor een medisch onderzoek. Betrokkene meent dat BMA eveneens gehouden is onderzoek te doen en daarnaast heeft betrokkene op pagina 7 van het gehoor aangegeven dat hij zeer nerveus was en zich niet alles goed kon herinneren....

Overwogen wordt dezerzijds dat in casu sprake is van een veilig land van herkomst. De zaak wordt dan ook gelijk spoor 2 zaken. Volgens het "sporenbeleid" (C1/2.7 en C1/2.8, WbV 2016/4) hebben vreemdelingen waarvan de aanvraag behandeld wordt in spoor 2, geen RVT meer.... Omdat deze vreemdelingen geen RVT meer hebben, krijgen zij ook geen (standaard) medisch onderzoek (FMMU). Betrokkene heeft voorafgaand aan het gehoor aangegeven gehoord te kunnen worden, hij heeft geen medische of psychische problematiek naar voren gebracht, hij heeft aangegeven dat hij in staat is het gesprek te voeren en hij heeft verder ook geen bijzondere omstandigheden naar voren gebracht.

In het licht van de complexiteit van de zaak is het achterwege blijven van een FMMU-advies een nadeel. Asielzoekers moeten de presumptie van veiligheid moeten kunnen weerleggen. Door het onthouden van procedurele waarborgen zoals de medische screening en versnelling wordt dit bemoeilijkt – zie ook paragraaf 5.6.2.

6.5 Nationaal beleid LHBT-zaken

6.5.1 Specifiek beleidskader seksuele gerichtheid

Voor LHBT-asielzoekers geldt een bijzonder beoordelingskader. Dit volgt mede uit een uitspraak van Hof van Justitie van de Europese Unie van 2 december 2014. Het Hof stelt hierin grenzen aan de wijze waarop onderzoek wordt gedaan naar de seksuele gerichtheid van een asielzoeker.⁵⁵ Het Hof overweegt dat de nationale autoriteiten in voorkomend geval ondervragingen mogen uitvoeren ter beoordeling van de feiten en omstandigheden betreffende de gestelde seksuele gerichtheid van een asielzoeker, maar dat ondervragingen over de details van de wijze waarop deze asielzoeker praktisch invulling geeft aan zijn seksuele gerichtheid in strijd met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten zijn, en met name met het in artikel 7 daarvan geformuleerde recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven.

In Werkinstructie 2015/9 van 7 oktober 2015 wordt ingegaan op het horen en beslissen in zaken van LHBT's. Volgens de Werkinstructie kan worden ingegaan op een aantal thema's, namelijk:

- Het privéleven (waaronder familie, vrienden, (voorgaande) relaties) en religie);
- Huidige en voorgaande relaties, homoseksuele contacten in het land van herkomst en contact met of kennis van homoseksuele groepen;
- Contact met homoseksuelen in Nederland en kennis van de Nederlandse situatie
- Discriminatie, repressie en vervolging in land van herkomst
- Het toekomstbeeld van de vreemdeling indien hij zou moeten terugkeren naar zijn land van herkomst.

Het zwaartepunt ligt volgens de Werkinstructie op de antwoorden op vragen over de eigen ervaringen (o.a. bewustwording en zelfacceptatie) van de vreemdeling met betrekking tot zijn/haar seksuele gerichtheid, wat dit voor hem en zijn omgeving heeft betekend, wat de situatie is voor personen met die gerichtheid in het land van herkomst van de vreemdeling en hoe diens ervaringen, ook volgens zijn asielrelaas, in het algemene beeld passen.

Verder staat in de Werkinstructie: *“De IND hanteert bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de seksuele gerichtheid niet als uitgangspunt dat er in alle gevallen een interne worsteling moet hebben plaatsgevonden voordat de vreemdeling zijn LHBT-gerichtheid heeft geaccepteerd. Echter, wel mag verwacht worden dat bij een vreemdeling die afkomstig is uit een land waar men LHBT-gerichtheid niet accepteert en waar dit mogelijk strafbaar is gesteld, sprake zal zijn van een proces van bewustwording.”*

Bij beoordeling van de geloofwaardigheid van de LHBT-gerichtheid zal volgens WI 2015/9 gewicht worden toegekend aan het proces van ontdekking van de gerichtheid en de wijze waarop de vreemdeling stelt daarmee te zijn omgegaan. Deze elementen wegen zwaarder als de vreemdeling uit een land afkomstig is waar LHBT-gerichtheid niet geaccepteerd wordt.

De ABRvS heeft de staatssecretaris om verduidelijking gevraagd van het onderzoeks- en beoordelingskader.⁵⁶ De ABRvS stelt onder andere vragen over de vraagstelling, en waarom als zwaartepunt gelden de eigen ervaringen met betrekking tot de seksuele gerichtheid van de vreemdeling, wat dit voor hem en zijn omgeving heeft betekend, wat de situatie is voor personen met die gerichtheid in het land van herkomst van de vreemdeling en hoe diens ervaringen, ook volgens zijn asielrelaas, in het algemene beeld passen. In de einduitspraak van 15 juni 2016 gaat de ABRvS in op de onderzoeksmethode.⁵⁷ De staatssecretaris heeft toegelicht dat hij zoveel mogelijk open vragen stelt en, indien nodig, ook steeds om verduidelijking, aanvulling of bevestiging van gegeven antwoorden zal vragen. Naar het oordeel van de ABRvS verricht de staatssecretaris aan de hand van deze vaste onderzoeksmethode op een zorgvuldige manier onderzoek naar een gestelde seksuele gerichtheid als asielmotief.

De ABRvS vindt het beoordelingskader in LHBT-zaken inzichtelijk. Zij verwijst naar de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Volgens de Afdeling hecht de staatssecretaris in LHBT-zaken hierbij in de regel terecht veel waarde aan de verklaringen van een vreemdeling over zijn eigen ervaringen. Elke vreemdeling die een seksuele gerichtheid als asielmotief aanvoert, zal zich immers op enig moment van die gerichtheid bewust zijn geworden en zich gerealiseerd hebben dat zijn gerichtheid in zijn omgeving of land van herkomst niet – algemeen – geaccepteerd wordt of zelfs strafbaar is gesteld. Volgens de ABRvS verwacht de staatssecretaris terecht niet dat een vreemdeling in alle gevallen een uitgebreid bewustwordingsproces heeft doorlopen of een innerlijke worsteling heeft doorgemaakt, omdat dit te zeer zou uitgaan van stereotiepe opvattingen over een seksuele gerichtheid of een bepaald land.

55 HvJEU 2 december 2014, gevoegde zaken C-148/13–C-150/13 (A, B, C/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie), ECLI:EU:C:2014:2406.

56 ABRvS 3 maart 2016 in zaak 201509454/1/V2 ECLI:NL:RVS:2016:1630.
57 ABRvS 15 juni 2016, 201509454/1/V2 ECLI:NL:RVS:2016:1630.

In de hieronder beschreven zaken wordt op het bewustwordingsproces soms wel uitgebreid ingegaan. Het gaat daarbij soms om oudere zaken. Bruin wijst erop dat dat na de rechtspraak van de ABRvS Werkinstructie 2015/9 niet is aangepast.⁵⁸ In het beleid zelf staat het bewustwordingsproces dus nog centraal.

6.6 Toepassing Werkinstructie 2014/10 in LHBT-zaken

In zaken van LHBT-asielzoekers is vaak sprake van lange, intensieve gehoren, waarin niet alleen uitvoerig wordt ingegaan op de bewustwording, maar in een aantal gevallen ook uitvoerig op negatieve ervaringen in het land van herkomst. LHBT's vallen mogelijk ook onder de groep asielzoekers die passende steun nodig hebben vanwege schaamte en trauma.

In één zaak vraagt de advocaat om de asielzoeker niet aanvullend te horen, omdat dit erg belastend is voor zijn cliënt. Hieraan wordt geen gehoor gegeven en het aanvullend gehoor is zeer lang en intensief. Het relaas wordt uiteindelijk geloofwaardig gevonden. In gehoren wordt vaak gevraagd over vroege ervaringen. In één dossier van een Kameroenese asielzoeker stelt deze dat hij vanwege schaamte niet verklaarde over eerdere ervaringen als minderjarige.

- *Tijdens het nader gehoor heeft u verklaard dat u in 2010, toen u 31 of 32 jaar, merkte dat u homoseksuele gevoelens had. Nu verklaart u dat dit al was toen u 14 jaar was. Kunt u hier een verklaring voor geven?*
- *In 2010 praatte ik over een ander persoon. Dat was iemand anders. Dat was niet de jongen uit mijn jeugd. Bij het nader gehoor was uw collega, uw medewerker, een man. Zoals hij naar mij keek, was ik gegeneerd. Ik durfde of ik kon niet alles uitleggen toen.*

De IND-medewerker acht dit niet geloofwaardig:

- *[...] heeft [...] zeer tegenstrijdig verklaard t.a.v. verklaringen tijdens NG. Ik heb (-) hiermee geconfronteerd. Als verklaring hiervoor gaf hij dat hij zich angstig voelde tijdens het NG, vanwege een mannelijke medewerker. Tijdens het NG is nog aan hem gevraagd of hij bezwaar had tegen een mannelijke medewerker. Hij antwoordde hierop geen bezwaar te hebben. Ook blijkt uit de c&a niet dat hij hier moeite mee had.*
- *Over de vragen over organisaties in NL kan hij wel antwoorden geven. Dit kan natuurlijk goed zijn voorbereid.*

In één dossier wordt het relaas na een afwijzing in het voornemen in de beschikking toch geloofwaardig geacht:

Betrokkene verklaart redelijk over zijn homoseksualiteit en het proces van ontdekken van zijn homoseksualiteit. Hij heeft altijd een relatie gehad met dezelfde man genaamd ... Hij is nog maar kort in Nederland en is hier nog onvoldoende ingeburgerd om kennis te hebben gemaakt met de homoseksuele gemeenschap in Nederland ...

In een dossier vraagt de ambtenaar zich in een minuut af waarom transseksualiteit pas laat in het gehoor naar voren is gekomen:

Waarom heeft betrokkene niet eerder aangegeven dat hij transseksueel is, maar heeft hij gewacht tot het einde van het nader gehoor? Hoe staat zijn transseksualiteit in verhouding met zijn eerder naar voren gebrachte homoseksualiteit?

Blijkens de minuut wordt deze twijfel bij nadere beschouwing en na een aanvullend gehoor [AVG] weggenomen:

Geloofwaardig op basis van zijn verklaringen. Alhoewel het bevreemdend is dat betrokkene pas op het laatste moment van het nader gehoor naar voren brengt dat hij transseksueel is, kan dit niet ten grondslag liggen om het ongeloofwaardig te achten. Zo heeft (-) wel in zijn vrije relaas aangegeven dat hij weet dat hij er van de buitenkant uitziet als een jongen, maar dat hij zich altijd een meisje heeft gevoeld. Daarnaast heeft (-) tijdens het AVG geloofwaardige verklaringen afgelegd hoe hij omgaat met zijn homoseksualiteit in combinatie met zijn transseksualiteit.

Uit deze dossiers blijkt dat de IND-medewerkers openstaan om op basis van informatie die later wordt verkregen de seksuele gerichtheid aan te nemen. Dat is niet in alle dossiers het geval.

In één geval is er sprake van een aanvullend gehoor omdat in de eerdere procedure in 2015 nog vooral was uitgegaan van het 'bewustwordingsproces'. Na de uitspraak van de ABRvS van 15 juni 2016 is dit niet meer het juiste toetsingskader. Het standpunt ten aanzien van de geloofwaardigheid wordt in 2016 niet gewijzigd. In de zienswijze van 2015 stelt de advocaat onder andere dat onvoldoende is gevraagd over de bewustwording en dat de geaardheid de asielzoeker was 'overkomen'.

⁵⁸ R. Bruin, Kroniek Toelatingsgronden asiel, A&MR 2016/9, blz. 380.

In de beschikking van 2015 staat:

Hoewel betrokkene heeft verklaard dat hij zich tijdens zijn dertienjarige huwelijk niet bewust was van zijn homoseksualiteit en hij het ontstaan van zijn homoseksuele voorkeur vergelijkt met het opsteken van een sigaret, is aan hem de ruimte geboden om deze door hem gestelde – en terecht als ongerijmd getypeerde – ontwikkeling aannemelijk te maken door te vertellen hoe hem dit 'overkomen' is en hoe hij dit ervaren heeft. Ook van een eenvoudig man zonder opleiding mag verwacht worden dat hij deze ontwikkeling met concrete details kan toelichten en aannemelijk maken.

In 2016 wordt in deze zaak naar aanleiding van het aanvullend gehoor in de beschikking overwogen 'dat de door betrokkene in het kader van zijn zelfacceptatie afgelegde verklaringen ongerijmd zijn en niet passen bij iemand die in een land waar homoseksualiteit een taboe op is gegroeid.'

In één dossier met betrekking tot een opvolgende aanvraag wordt een asielzoeker in het voornemen tegengeworpen dat hij niet tenminste summier eerder over zijn geaardheid heeft verklaard:

...Van betrokkene mag worden verwacht dat, hoe summier ook, zijn gestelde homoseksuele relaties tijdens zijn nader gehoor naar voren had kunnen en derhalve, gelet op de mogelijke relevantie daarvan voor de beoordeling van zijn seksuele gerichtheid, ook had behoren te brengen. Hiernaast is aan het begin van het nader gehoor (p.8) aan betrokkene gevraagd of hij zich vrij voelde om over zijn geaardheid en de problemen vanwege zijn geaardheid te praten tegenover een mannelijke ambtenaar, een vrouwelijk tolk en een vrouwelijke vluchtelingmedewerker. Betrokkene verklaarde dat hij zich vrij voelde...

Deze tegenwerping lijkt niet in overeenstemming met het arrest A, B en C, 59 waarin het Hof van Justitie overwoog: Gelet op de gevoeligheid van vragen over iemands persoonlijke levenssfeer en met name zijn seksualiteit, kan uit het enkele feit dat deze persoon, wegens zijn terughoudendheid bij het onthullen van intieme aspecten van zijn leven, niet meteen heeft verklaard homoseksueel te zijn, niet de conclusie worden getrokken dat hij niet geloofwaardig is.

6.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is de toepassing van WI 2014/10 besproken in gevallen van asielzoekers die mogelijk passende steun behoeven, met name vanwege medische aspecten en seksuele gerichtheid. Ten aanzien van medische aspecten wordt geconstateerd dat de adviezen van FMMU voorafgaande aan de gehoren weinig handvatten bieden voor de beoordeling van de geloofwaardigheid.

Het dossieronderzoek laat soms terughoudendheid bij IND-medewerkers zien om nader medisch onderzoek te vragen of om mogelijke trauma's als reden te zien voor inconsistenties. In enkele dossiers wordt op basis van inconsistenties juist geoordeeld dat de gestelde traumatische gebeurtenissen niet geloofwaardig zijn. Een WI 2014/10 toets, waarin indicatoren worden gewogen, is impliciet in deze gevallen en valt in het nadeel van de asielzoeker uit. Gezien het geringe aantal dossiers, is het moeilijk hieruit algemene conclusies te trekken. Wel is de terughoudendheid van de IND-medewerkers een punt van aandacht.

Bij de behandeling van LHBT-zaken blijkt een kritische houding bij IND-medewerkers. Het onderzoek is vaak intensief. Op grond van de rechtspraak van de ABRvS van 15 juni 2016 moet op een andere wijze worden geoordeeld.

De diepgaande interviews stellen de asielzoeker in de gelegenheid het asielverzoek en de seksuele gerichtheid te onderbouwen, maar de mate van detail en de lengte van de interviews kunnen voor asielzoekers ook zeer belastend zijn. Het is de vraag of dit zich bij LHBT-personen die traumatische ervaringen hebben meegemaakt verhoudt tot de eis om aan kwetsbare asielzoekers passende steun te bieden. In sommige van de onderzochte dossiers kan ook op basis van het vrije relaas reeds de conclusie worden getrokken dat de seksuele gerichtheid geloofwaardig is. Uit de dossiers blijkt wel dat ondanks aanvankelijke twijfel de geloofwaardigheid toch wordt aangenomen door de IND-beslisambtenaar op basis van de informatie die in de loop van de procedure wordt verkregen.

Het valt op dat de Werkinstructie 2014/10 en Werkinstructie 2015/8 de nadruk leggen op de achtergrond van de asielzoeker en ook de geïnterviewde ambtenaren wijzen op het belang om met de achtergrond van de asielzoeker rekening te houden, maar dat in de onderzochte dossiers hiervan weinig blijkt als sprake is van mogelijke kwetsbaarheid. Er lijkt sprake van een spanning tussen de praktijk, waarin wantrouwen bestaat als een asielzoeker zich beroept op medische aspecten en seksuele gerichtheid, en de richtlijnen om passende steun te verlenen.

Hoofdstuk 7. De rechterlijke toetsing

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de rechterlijke toetsing met betrekking tot de geloofwaardigheid. De reden voor de invoering van de werkwijze van Werkinstructie 2014/10 is immers dat er een volledig en ex nunc onderzoek door de rechter wordt verricht. Op 13 april 2016 heeft de ABRvS uitspraak gedaan over de rechterlijke toets en daarbij ook Werkinstructie 2014/10 betrokken. Er is sindsdien enige rechtspraak verschenen die een licht werpt op de wijze waarop de rechterlijke toets plaats vindt in specifieke zaken. De rechtspraak is echter nog in ontwikkeling. Daarom zal niet uitgebreid op de rechtspraak worden ingegaan.

7.2 Unierechtelijk en nationaal wettelijk kader

Artikel 46 van de herziene Procedurerichtlijn werkt het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor de asielzoeker uit. Dit recht volgt uit art. 47 van het Handvest voor de Grondrechten van de EU. Op grond van lid 1 van artikel 46 Pri moet het daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een afwijzende beslissing open staan bij een rechterlijke instantie. Artikel 46 lid 3 Pri (Nederlandse taalversie) schrijft voor dat het daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek omvat van zowel de feitelijke als juridische gronden, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig de Kwalificatierichtlijn. De eisen van artikel 46 lid 3 Pri gelden in ieder geval voor beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg.

In het Samba Diouf-arrest, dat gaat over de uitleg van art. 39 van de oude Procedurerichtlijn (2005/85/EG) eiste het Hof van Justitie in r.o. 56 een 'thorough review' (een grondige toetsing) van de 'legality' ('wettigheid') van een beslissing, met name over de redenen op grond waarvan de bevoegde instantie het asielverzoek als ongegrond heeft afgewezen.

Het systeem van de Procedurerichtlijn is in nationale wetgeving omgezet. Artikel 83a Vw 2000 bevat de norm van artikel 46 lid 3 Pri (Nederlandse taalversie).⁶⁰ Op grond van artikel 83 lid 1 Vw 2000 houdt de rechtbank rekening met feiten en omstandigheden die na het bestreden besluit zijn aangevoerd en met wijzigingen van beleid die na het besluit zijn bekend gemaakt. Het derde lid van artikel 83 lid 3 Vw 2000 bepaalt echter dat geen rekening met deze feiten wordt gehouden als dit vanwege procesorde niet mogelijk is of de afdoening van de zaak ontoelaatbaar wordt vertraagd.

⁶⁰ Zie hierover bijvoorbeeld M.H.A. Strik en A.B. Terlouw, Geloofwaardigheidsbeoordeling wordt voortaan vol en ex nunc getoetst, A&MR 2015, nr. 7, p. 248-257.

7.3 Rechtspraak ABRvS

In de loop van het onderzoek doet de ABRvS een aantal belangrijke uitspraken over de rechterlijke toetsing met betrekking tot de geloofwaardigheid. Deze uitspraken worden tussen 13 april 2016 en 16 november 2016 gedaan. Dit betekent dat de uitspraken van de rechtbanken in de onderzochte dossiers mogelijk uitgaan van een andere toetsing dan door de ABRvS wordt voorgeschreven. Deze rechtspraak van de rechtbanken wordt kort in paragraaf 7.4 besproken.

Op 13 april 2016 doet de ABRvS haar eerste belangrijke uitspraken over de rechterlijke toetsing.⁶¹ De ABRvS schrijft rechterlijke terughoudendheid voor met betrekking tot het oordeel van het bestuur over de geloofwaardigheid van niet door documenten of ander bewijs gestaafde verklaringen.

In één uitspraak van 13 april 2016 gaat de ABRvS in op de vraag of artikel 83a Vw 2000 ertoe dwingt dat de Nederlandse bestuursrechter de bevoegdheid heeft om, in afwijking van de algemene Nederlandse bestuursrechtelijke uitgangspunten, een eigen oordeel te geven over de door een asielzoeker gestelde feiten en daarmee over de geloofwaardigheid van een asielrelaas, en dus om zijn oordeel over de geloofwaardigheid van een asielrelaas in de plaats te stellen van dat van de staatssecretaris.⁶² In de andere uitspraak gaat de ABRvS in op de intensiteit van de toetsing door de bestuursrechter.⁶³

Bij zijn beoordeling van de geloofwaardigheid van niet met bewijs gestaafde verklaringen en vermoedens van een vreemdeling heeft de staatssecretaris volgens de ABRvS beslissingsruimte. De rechter moet dan toetsen of de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat dat asielrelaas ongeloofwaardig is.⁶⁴ De rechter moet daarbij de zorgvuldigheid en motivering van de besluitvorming toetsen. Deze toetsing is volgens de ABRvS indringender dan vóór de inwerkingtreding van de Procedurerichtlijn 2013/32/EU.

⁶¹ ABRvS 13 april 2016, 201507952/1/V2 ECLI:NL:RVS:2016:890 en ABRvS 13 april 2016, 2015056502/1V2 ECLI:NL:RVS:2016:891, AB 2016, 1164 m.n. Reneman, JV 2016/194 m.n. S. Kok en besproken door Geertsema, De nieuwe Rechterlijke toetsing asiel (Uitspraak van de Maand) A&MR 2016/5, blz. 230.

⁶² ABRvS 13 april 2016, 201507952/1/V2 ECLI:NL:RVS:2016:890.

⁶³ ABRvS 13 april 2016, 2015056502/1V2 ECLI:NL:RVS:2016:891.

⁶⁴ Geertsema wijst erop dat 'niet ten onrechte' een iets indringender toets zou zijn dan 'niet in redelijkheid', maar dat dit onderscheid in de praktijk weinig handvatten biedt. Geertsema, Toetsen of beoordelen, JVR 2015/4, blz. 40.

De intensiteit van de rechterlijke toetsing in individuele zaken houdt volgens de ABRvS verband met de vraag of het besluit bepaalde keuzes inhoudt, feitelijk complex of ingewikkeld is, of deskundigheid vereist die bij het bestuursorgaan aanwezig is, en waardoor het bestuursorgaan beslissingsruimte heeft. De rechter toetst of de besluitvorming die heeft geleid tot een standpunt dat een asielrelaas of onderdeel daarvan ongeloofwaardig is, voldoet aan de eisen van het bestuursrecht, in het bijzonder wat betreft de zorgvuldigheid en de inhoud en kenbaarheid van de motivering van het besluit. Voorts toetst de rechter of de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat aan de vreemdeling tegengeworpen tegenstrijdigheden, vaagheden en bevreemdingwekkende verklaringen betrekking hebben op essentiële onderdelen van het asielrelaas. De rechter kan voorts aan de hand van de rapporten van gehoren op dezelfde wijze toetsen of de verklaringen van een vreemdeling, afgelegd tijdens de gehoren, tegenstrijdig met elkaar zijn.

Uit de overwegingen van de ABRvS volgt dat de rechter niet zijn eigen oordeel in de plaats mag stellen van het oordeel van het bestuur.

In een uitspraak van 2 september 2016 gaat de ABRvS uitgebreid in op Werkinstructie 2014/10.⁶⁵ Het gaat om een Afghaanse vrouw die stelt problemen te ondervinden vanwege een vete tussen haar familie en een andere familie.

Ten aanzien van verschonende omstandigheden, zoals leeftijd, opleidingsniveau en interculturele barrières overweegt de Afdeling:

1.1. De staatssecretaris betoogt terecht dat met WI 2014/10, waarin de op 1 januari 2015 geïntroduceerde integrale geloofwaardigheidsbeoordeling nader is uitgewerkt, geen wijziging in de bewijslastverdeling is beoogd ... Dat volgens WI 2014/10 bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van een door een vreemdeling aan zijn aanvraag ten grondslag gelegd asielrelaas rekening moet worden gehouden met vorenbedoelde 'verschonende omstandigheden', laat dan ook onverlet dat het aan de vreemdeling is dat relaas aannemelijk te maken.

De ondergeschikte positie van de vrouw binnen het gezin was geen verschonende omstandigheid, omdat de vrouw meer informatie had kunnen vragen aan haar echtgenoot over de achtergrond van de vete: 'De vreemdeling [is] immers – naar blijkt uit haar verklaringen tijdens dat gehoor – niet terughoudend geweest in het stellen van vragen aan haar echtgenoot.'

De ABRvS vindt dat de staatssecretaris bij de beoordeling van de relevante elementen in hun samenhang volgens WI 2014/10 heeft gehandeld:

2.1. Volgens WI 2014/10 betekent de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling niet dat de ongeloofwaardigheid van één relevant element van het asielrelaas automatisch doorwerkt naar andere elementen. Ook als sprake is van een ongeloofwaardig geachte gebeurtenis die het beginpunt vormt van een verhaallijn, is het bij de beoordeling van de opvolgende gebeurtenissen van belang dat niet wordt volstaan met een verwijzing naar de ongeloofwaardigheid van de eerste gebeurtenis. Ook die opvolgende gebeurtenissen moeten zoveel mogelijk op hun eigen merites worden beoordeeld, zo staat in WI 2014/10.

2.2. Door te overwegen zoals zij heeft gedaan, heeft de rechtbank niet onderkend dat de staatssecretaris bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van de gestelde door de vreemdeling, als gevolg van de vete, ondervonden problemen niet heeft volstaan met een enkele verwijzing naar zijn standpunt dat hij haar verklaringen over het ontstaan en de achtergrond van de vete ongeloofwaardig acht. Behalve dat de vreemdeling er niet in is geslaagd de achtergrond van de problemen tussen de commandant en haar schoonfamilie inzichtelijk te maken, heeft de staatssecretaris van belang geacht dat de vreemdeling persoonlijk geen problemen heeft ondervonden van de zijde van de commandant...

Op 15 oktober 2016 gaat de ABRvS in op de integrale beoordeling van de geloofwaardigheid. De asielzoeker had een document, een dreigbrief, overgelegd maar er was onvoldoende referentiemateriaal om hiervan uit te gaan:

Zoals de staatssecretaris terecht betoogt, is de rechtbank ten onrechte eraan voorbijgegaan dat hij zich in het besluit gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat de vreemdeling met zijn verklaringen niet aannemelijk heeft gemaakt in de negatieve belangstelling van de Taliban te staan en dat volgens hem in het licht daarvan aan de overgelegde dreigbrief niet de waarde kan toekomen die de vreemdeling daaraan gehecht wenst te zien.⁶⁶

Op 15 november 2016 doet de Afdeling vier belangrijke uitspraken inzake de beoordeling van de geloofwaardigheid. Deze vormen een verduidelijking van de uitspraken van 13 april 2016 en gaan ook in op medische omstandigheden.

65 ABRvS 2 september 2016 nr. 201602357/1/V2 ECLI:NL:RVS:2016:2439.

66 ABRvS 19 oktober 2016 nr. 201606863/1/V2 ECLI:NL:RVS:2016:2853.

In de uitspraak met nummer 201605720/1/V2⁶⁷ overweegt de ABRvS dat de rechtbank gemotiveerd heeft uiteengezet dat de staatssecretaris zijn standpunt over de geloofwaardigheid niet deugdelijk heeft gemotiveerd. De omstandigheid dat de rechtbank bij haar toetsing een oordeel heeft gegeven over de door de staatssecretaris gegeven motivering maakt op zichzelf niet dat zij haar eigen oordeel over de geloofwaardigheid van het asielrelaas in de plaats stelt van dat van de staatssecretaris. De ABRvS overweegt dat de staatssecretaris de manier waarop hij zijn beslissingsruimte gebruikt van een deugdelijke en voor de bestuursrechter controleerbare motivering moet voorzien. Die motivering stelt de bestuursrechter in staat een grondige toetsing te verrichten. De rechtbank heeft een dergelijke toetsing in deze zaak verricht. De ABRvS verwijst naar het Samba Diouf-arrest en het arrest J.K. tegen Zweden van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.⁶⁸

In de uitspraak met nummer 201508427/1/V2⁶⁹ oordeelt de ABRvS dat de rechtbank niet haar eigen oordeel in de plaats van dat van de staatssecretaris mag stellen. Het gaat om een Sudanese asielzoeker die stelde een handgemeen te hebben gehad met een meerdere in het leger. De rechtbank vond dat het asielrelaas innerlijk consistent was en strookte met hetgeen bekend is over de algemene situatie in Sudan. De ABRvS vindt dat de staatssecretaris niet ten onrechte heeft overwogen dat het bevreemdt dat de Sudanese geen begin- en einddatum van zijn dienstplicht kon noemen, nu dit de aanleiding was voor het conflict.

In de zaak met nummer 201508677/1/V2⁷⁰ oordeelt de ABRvS dat de staatssecretaris niet een vonnis op authenticiteit hoeft te onderzoeken als deze deugdelijk heeft gemotiveerd dat op basis van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling dat op voorhand vast staat dat het vonnis niet tot een andere uitkomst kan leiden. De ABRvS mag echter niet zonder nadere motivering oordelen dat een gedraging bevreemdingwekkend is. Hoewel de staatssecretaris beslissingsruimte heeft, moet hij een dergelijke redenering wel van een door de bestuursrechter controleerbare motivering voorzien. Dit kan door landeninformatie of door verwijzing naar vergelijkbare asielrelazen. Het gaat in casu om een Iraanse vrouw die stelt te zijn mishandeld in opdracht van haar schoonvader. De staatssecretaris had geoordeeld dat het in de sociale en culturele context in Iran niet geloofwaardig was dat zij in de auto van de man was gestapt die haar mishandelde. Omdat dit aspect niet deugdelijk was gemotiveerd, staat het volgens de ABRvS ook niet vast dat het vonnis niet bijdraagt aan de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

In de zaak met nummer 201508429/1/V2⁷¹ oordeelt de ABRvS dat de stelling van de vreemdeling dat zij getraumatiseerd is en dat inconsistenties en onvolledigheid in haar verklaringen hieraan te wijten waren, geen steun vindt in het advies van Medifirst – de voorganger van FMMU. De staatssecretaris heeft zijn standpunt daarom terecht op de tijdens de gehoren afgelegde verklaringen gebaseerd.

7.4 Rechtspraak rechtbanken onderzochte dossiers

Het dossieronderzoek geeft slechts een beperkt beeld van de toetsing door rechtbanken. De uitspraken van de rechtbank zijn deels gedaan voordat de ABRvS nadere kaders gaf voor de rechterlijke toetsing. De toepassing van Werkinstructie 2014/10 komt niet expliciet aan de orde.

In de zaak van een Soedanese asielzoeker somt de rechtbank Utrecht de door verweerder benoemde relevante elementen op, maar gaat zij uiteindelijk met name in op de legale uitreis. In de zaak van een Afghaanse asielzoeker gaat de rechtbank Rotterdam wel uitvoerig in op de door de asielzoekers gestelde gebeurtenissen, met name de ontvoering en bedreigingen aan het adres van de asielzoeker en zijn vader.⁷² De rechtbank overweegt bijvoorbeeld:

*Daarnaast heeft verweerder niet ten onrechte eiser tegen-
geworpen dat hij weinig kan verklaren over de ontvoering.
Eiser is naar eigen zeggen vier dagen vastgehouden maar
kan weinig details geven over de ontvoerders, de
ontvoering en de ruimte waarin hij heeft verbleven. Dat
eiser wel heeft verklaard waar en wanneer hij is ontvoerd,
om hoeveel mensen het ging, hoelang hij is vastgehouden,
hoe de ontvoering is gegaan en waar en hoe hij weer is
vrijgelaten, neemt niet weg dat verweerder van eiser mag
verwachten dat hij over een ingrijpende gebeurtenis als
deze gedetailleerder kan verklaren.*

In de zaak van een Mongools echtpaar oordeelt de rechtbank Utrecht dat verweerder zich op het standpunt mocht stellen dat een verband tussen de mishandeling en de werkzaamheden van eiser ontbreekt.⁷³ De rechtbank oordeelt dat het aan de asielzoeker is om verklaringen die aan het asielverzoek ten grondslag liggen aannemelijk te maken.

In één zaak blijkt dat de rechter uitgebreid onderzoek heeft gedaan naar de achtergrond en bewijskracht van een e-mail.

67 ABRvS 15 november 2016, 201605720/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:3010.

68 EHRM 23 augustus 2016, 59166/12, ECLI:CE:ECHR:2016:0823JUD005916612 (J.K. and others v. Sweden).

69 ABRvS 15 november 2016, 201508427/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:3007.

70 ABRvS 15 november 2016, 201508677/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:3009.

71 ABRvS 15 november 2016, 201508429/1/V2,, ECLI:NL:RVS:2016:3008.

72 Rechtbank Rotterdam 24 september 2015, AWB 15/16092, niet gepubliceerd.

73 Vz. Rechtbank Utrecht 11 mei 2016, NL.16.816.NL.16.817 en NL.16.818

7.5 Conclusies

De rechtspraak over de rechterlijke toetsing in asielzaken in het algemeen en de werkwijze van WI 2014/10 in het bijzonder is bij het verschijnen van dit rapport nog in ontwikkeling.

De rechterlijke toets met betrekking tot de geloofwaardigheid in asielzaken wordt mede beheerst door het Unierecht. De normen van artikel 46 lid 1 en lid 3 Pri houden in dat er een grondige toetsing moet plaats vinden, waarbij de rechterlijke toetsing in eerste aanleg een volledig en ex nunc onderzoek naar de feiten en rechtsvragen omvat. De normen van het Unierecht zijn omgezet in nationale wetgeving, met name artikel 83a Vw 2000.

In de onderzochte dossiers blijkt niet of slechts indirect van een rechterlijke toetsing door de rechtbanken van het besluit aan de werkwijze van WI 2014/10.

De ABRvS heeft in richtinggevende uitspraken van 13 april 2016 het rechterlijk toetsingskader nader beschreven. De ABRvS verwijst hierbij ook naar WI 2014/10. De rechterlijke toetsing is ten opzichte van de toets vóór de uitspraken indringender geworden, maar de rechter moet zich terughoudend opstellen ten aanzien van het oordeel van de staatssecretaris over niet door bewijs gestaafde aspecten van het asielrelaas. De staatssecretaris heeft beslissingsruimte.

De ABRvS is in een uitspraak van 2 september 2016 nader ingegaan op WI 2014/10, met name met betrekking tot de vraag of de staatssecretaris in voldoende mate rekening had gehouden met 'verschonende omstandigheden' en op alle relevante elementen was ingegaan, ook als getwijfeld werd aan de geloofwaardigheid van één relevant aspect, namelijk de achtergrond van een familievete in de context van Afghanistan

Op 15 november 2016 heeft de ABRvS verduidelijkt dat de rechtbank gemotiveerd mag afwijken van het oordeel van staatssecretaris over de geloofwaardigheid. Ook moet de staatssecretaris motiveren waarom een gedraging van een veemdelling bevreemdend zou zijn in de context van het land van herkomst.

In het licht van de zich ontwikkelende rechtspraak is het nog vroeg om conclusies te trekken over de gevolgen van de uitspraken van de ABRvS van 13 april 2016 en de uitspraken nadien. Wel moet worden gezien of WI 2014/10 nu reeds aanpassing behoeft in het licht van de rechtspraak van de Afdeling.

Hoofdstuk 8. Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport 'Bij gebrek aan bewijs' is op basis van literatuuronderzoek, indicatief dossieronderzoek en enkele interviews met IND-medewerkers een inzicht gegeven in de wijze waarop de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling, zoals neergelegd in de Vc C1/4 en WI 2014/10 plaats vindt. Wat leert het onderzoek?

WI 2014/10 en de Vreemdelingencirculaire in C1/4 bevatten een systeem dat IND-beslismedewerkers handvatten biedt voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van niet-gestaafde verklaringen.

WI 2014/10 gaat uit van het benoemen van relevante elementen die op basis van interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren worden beoordeeld. Interne indicatoren betreffen de verklaringen van de asielzoeker zelf, waarbij het gaat om consistentie en detail. Externe indicatoren betreffen verklaringen van derden en beschikbare informatie, waarbij wordt beoordeeld of verklaringen hiermee in overeenstemming zijn. Het kan gaan om positieve indicatoren, die de geloofwaardigheid van een element versterken en negatieve indicatoren die deze aantasten. Aan het eind van de beoordeling vindt een integrale weging plaats, waarbij op basis van geloofwaardigheidsindicatoren per element wordt beoordeeld of de geloofwaardigheid wordt aangenomen. De elementen worden ook in samenhang beoordeeld.

IND-ambtenaren vinden dat WI 2014/10 een duidelijk kader geeft voor de beoordeling van de geloofwaardigheid. Zij vinden de werkwijze van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling bevredigender en transparanter dan die werkwijze van vóór 1 januari 2015 toen zij onder Werkinstructie 2010/14 vaak een 'POK-toets' (positieve overtuigingskracht) moesten aanleggen. Zij zien zich nu meer als objectieve en zelfstandige beslisser, die ook de geloofwaardige elementen beschrijft.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat het onderzoek door de IND-ambtenaren grondig is en de ambtenaren het systeem van WI 2014/10 proberen te volgen. Duidelijk wordt ook dat waar 'relevante elementen' geloofwaardig worden geacht, dit wordt 'doorgetoetst' en op basis hiervan een beoordeling plaats vindt van de zwaarwegendheid van het asielverzoek. Dit levert in ieder geval een inzichtelijk besluit op met betrekking tot geloofwaardig geachte 'relevante elementen'. De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling betekent daardoor een verbetering ten opzichte van de werkwijze van vóór 1 januari 2015. De verbeterde motivering door middel van WI 2014/10 is nodig in verband met de rechterlijke toets in asielzaken.

Deze heeft sinds 13 april 2016 vorm gekregen in de rechtspraak van de ABRvS en is nadien ook aangevuld. Op 15 november 2016 heeft de ABRvS overwogen dat de rechtbank gemotiveerd mag afwijken van het oordeel van staatssecretaris over de geloofwaardigheid. Op basis van het onderzoek is er een aantal punten van aandacht, zowel met betrekking tot de procedure als de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling.

Aanbevelingen beslisproces

De wijze waarop de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling wordt vastgelegd in de dossiers kan verschillen. De interne minuut, voor zover ingevuld en geactualiseerd tijdens de procedure, vormt blijkens sommige dossiers een belangrijk hulpmiddel voor de beslisambtenaar. Hierin staan inschattingen, vragen voor nader onderzoek en ook opmerkingen van collega's. Op AC Schiphol wordt de minuut niet gebruikt om de geloofwaardigheidsbeoordeling vast te leggen als wordt overgegaan tot afwijzing. Het verdient aanbeveling de werkwijzen te uniformeren.

Blijkens de onderzochte dossiers vindt ook bij inwilligingen altijd een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling plaats in de minuut. Deze minuut is echter niet openbaar en de beoordeling, voor zover deze uitgebreider is dan in het besluit, zou onderdeel moeten vormen van het inwilligend besluit.

In sommige dossiers waarin een afwijzing plaats vindt, is de minuut soms uitgebreider dan het besluit. Het is uiteraard goed voorstelbaar dat ambtenaren ter voorbereiding van een besluit in een minuut zichzelf of andere IND-units vragen stellen, indrukken opschrijven en intercollegiaal overleg voeren en dit voor interne transparantie vastleggen. Echter, als er sprake is van conclusies die het besluit motiveren zou het inhoudelijk deel van de minuut in het besluit moeten worden opgenomen.

Er is geen duidelijke procedure met betrekking tot intercollegiaal overleg. De beslisambtenaar is verantwoordelijk voor de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Er is geen eis dat intercollegiaal plaats vindt. Uit het dossieronderzoek en de interviews blijkt dat in de praktijk ieder geval een verschillende hoorambtenaar en beslisambtenaar betrokken zijn bij een zaak. Zij hebben echter niet dezelfde rol. Uit het dossieronderzoek en de interviews blijkt ook dat vaak intercollegiaal plaats vindt, maar dat het per beslisambtenaar kan verschillen of deze wordt gezocht. Het verdient aanbeveling om intercollegiaal overleg beter in te bedden in het beslisproces en dit ook transparant vast te leggen, in ieder geval in het interne deel van de minuut.

De geïnterviewde ambtenaren zeggen dat de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling bewerkelijk is een druk legt op het beslisproces, vooral in de 8-dagenprocedure. De uitgebreide dossiers bevestigen dit. Op AC Schiphol wordt gewerkt met een ander proces in de 8-dagenprocedure, waarbij op dag 4 reeds begonnen wordt met het voornemen, ook als de aanvullingen en correcties nog niet zijn ontvangen. Op dag 5 wordt het voornemen afgemaakt. Dit doet mogelijk afbreuk aan de betekenis van aanvullingen en correcties. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of de 8-dagenprocedure moet worden aangepast om de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling goed te kunnen uitvoeren, zowel door IND-ambtenaren als rechtshulpverleners. Ook rechtshulpverleners hebben immers te maken met uitgebreide dossiers waarop zij in korte tijd moeten reageren.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de beslissingen wel ingaan op aanvullingen en correcties en de zienswijze van de advocaat, maar dat deze niet snel leiden tot een ander oordeel over de geloofwaardigheid van een relevant element. Zij worden door IND-ambtenaren onvoldoende gezien als onderdeel van de feitenvaststelling. Aanbevolen wordt om deze praktijk nader te onderzoeken en te verbeteren, bijvoorbeeld door expertrondes of gezamenlijke trainingen waaraan advocaten en IND-ambtenaren deelnemen.

Aanbevelingen integrale geloofwaardigheidsbeoordeling

Uit interviews en enkele dossiers blijkt dat het begrip relevant element voor ambtenaren niet altijd eenduidig is. Het begrip relevant element is overigens niet hetzelfde als dat van artikel 4 Kri. Om deze reden kan beter een andere term worden gebruikt, zoals 'relevante gebeurtenis of omstandigheid'.

Om een gebeurtenis of omstandigheid relevant te achten is het van belang in het besluit de kern van het asielverzoek te formuleren, in het licht van het vluchtelingschap en artikel 3 EVRM. Dat gebeurt niet structureel. In plaats daarvan wordt aan het begin van de beoordeling, in het interne dossier en het openbare dossier een samenvatting van het asielrelaas gegeven, dat vaak bestaat uit een korte weergave van gebeurtenissen, soms zonder duidelijke koppeling met vluchtelingschap of artikel 3 EVRM. Aanbevolen wordt om hiervoor een duidelijke structuur te geven in de bouwstenen voor het besluit.

Er zijn verschillen in de wijze waarop de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling wordt vastgelegd. In sommige dossiers worden veel gebeurtenissen als relevant element benoemd en volgen uitvoerige beoordelingen. De geïnterviewde ambtenaren zeggen dat het thans praktijk is om gebeurtenissen te bundelen in thema's. Deze thematische benadering is ook in de onderzochte dossiers zichtbaar.

Zij heeft als voordeel dat de overwegingen beter gestructureerd worden en beslissingen inzichtelijker zijn. Dit mag er echter niet toe leiden dat een relevante gebeurtenis als deel van een reeks gebeurtenissen niet duidelijk wordt beoordeeld of dat te snel wordt geoordeeld dat een reeks gebeurtenissen ongeloofwaardig is. Aanbevolen wordt om beslisambtenaren hierop voldoende training te geven.

In de geloofwaardigheidsbeoordeling worden interne en externe geloofwaardigheidsindicatoren impliciet betrokken. Hierbij wordt zeker bij afwijzingen niet altijd per element een weging uitgevoerd van positieve of negatieve indicatoren. Bij afwijzende besluiten worden weliswaar geloofwaardig geachte elementen genoemd, maar wordt bij niet geloofwaardig geachte elementen vooral ingegaan op inconsistenties, vaagheden, ongerijmdheden en strijd met externe bronnen. In verband met een goede motivering verdient het aanbeveling om per relevant element expliciet externe en interne geloofwaardigheidsindicatoren te benoemen, zowel positieve als negatieve. Dit is ook van belang voor de toetsing aan artikel 31 lid 6 Vw 2000 over de voorwaarden voor het verlenen van het voordeel van de twijfel en de beoordeling van de zwaarwegendheid van het relaas in het licht van artikel 31 lid 5 Vw 2000 over eerdere vervolging of ernstige schade.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de toepassing van de geloofwaardigheidsindicator met betrekking tot ongerijmdheden problematisch kan zijn. In veel dossiers wordt door de beslisser gesteld dat gebeurtenissen opmerkelijk zijn of bevreemding wekken. Dit wordt niet altijd goed gemotiveerd. Ook de tegenwerping dat sprake is van interne inconsistentie in de verklaringen van de asielzoeker is problematisch als de asielzoeker hiermee niet duidelijk is geconfronteerd en de informatie in de zienswijze niet wordt meegewogen.

Uit de onderzochte dossiers en interviews blijkt dat niet altijd voldoende is doorgevraagd op relevante elementen. Om deze reden is een geloofwaardigheidsbeoordeling over dat element niet volledig. Soms wordt, zo blijkt uit de minuut, desondanks geen aanvullend gehoor afgenomen en wordt de zienswijze afgewacht. In het algemeen verdient het aanbeveling om een aanvullend gehoor te houden in deze gevallen. Als echter informatie van de asielzoeker in de zienswijze wordt gevraagd, moet in het voornemen duidelijk worden gemaakt op welk punt aanvullende informatie wordt gevraagd. Deze informatie moet dan ook kenbaar worden meegenomen in het besluit.

Het concept van artikel 31 lid 5 Vw 2000, dat als sprake is van eerdere vervolging of ernstige schade, dit een aanwijzing is dat er ook een 'toekomstig risico' bestaat, wordt in de onderzochte dossiers niet expliciet toegepast. Dit is een aspect dat bij de beoordeling van de zwaarwegendheid van het asielrelaas naar voren moet komen.

Echter, de vraag of de eerdere vervolging of ernstige schade en de gebeurtenissen hierna aannemelijk zijn, maken onderdeel uit van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Aanbevolen wordt om expliciet te toetsen aan 31 lid 5 Vw 2000 als de eerdere vervolging of ernstige schade geloofwaardig worden geacht. In het licht van gebeurtenissen en of omstandigheden die naar voren zijn gekomen moeten in een afwijzend besluit goede redenen worden aangevoerd om geen risico's voor vervolging of ernstige schade aan te nemen.

Het concept van het voordeel van de twijfel zoals neergelegd in artikel 31 lid 6 Vw 2000 is in de onderzochte dossiers nauwelijks toegepast. Wel wordt in enkele dossiers, met name in de minuut, overwogen dat een relevant element geloofwaardig wordt geacht onder toepassing van het voordeel van de twijfel. Er wordt niet getoetst aan de vijf voorwaarden van artikel 31 lid 6 Vw 2000 of expliciet geoordeeld dat het asielrelaas 'in grote lijnen' geloofwaardig is. In enkele dossiers wordt ondanks twijfels over relevante elementen toch besloten tot inwilliging. Aanbevolen wordt om de toepassing van artikel 31 lid 6 Vw 2000 duidelijker uit te werken in de werkinstructie over de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling.

In de praktijk wordt rekening gehouden met de achtergrond van asielzoekers die objectief zijn te constateren, met name leeftijd en opleiding. IND-medewerkers stellen zich de vraag wat van de asielzoeker kan worden verwacht, bijvoorbeeld met betrekking tot consistentie en detail. In de regel worden aan hoger opgeleide, jonge asielzoekers hogere eisen gesteld. Een punt van aandacht is of de beslisser voldoende kennis heeft over de culturele context waarin aannames worden gedaan over wat kan worden verwacht. Hierover moet op grond van artikel 10 lid 3 Pri zo nodig expertise worden gevraagd. Het verdient aanbeveling nadere instructies te geven aan beslisambtenaren, ook in het licht van de rechtspraak van de ABRvS.

In sommige gevallen moet aan kwetsbare asielzoekers passende steun worden geboden. Deze kan volgens WI 2015/8 bestaan in het niet tegenwerpen van tegenstrijdigheden op detailniveau aan een verwarde vreemdeling. Het FMMU-advies voorafgaande aan de asielprocedure over medische aspecten blijkt vaak maar in beperkte mate aanwijzingen te bevatten voor passende steun. Het valt bovendien op dat de geïnterviewde ambtenaren veel nadruk leggen op het belang van het wegen van de achtergrond van de asielzoeker, maar dat in de onderzochte dossiers hiervan juist weinig blijkt als sprake is van medische omstandigheden en seksuele gerichtheid. Dit is een punt van aandacht.

In de onderzochte dossiers waarin sprake is van medische aspecten of mogelijk trauma blijkt sprake van een zekere terughoudendheid bij de beslisser om nader medisch onderzoek te vragen of deze aspecten mee te wegen als verklaring voor inconsistenties.

Op grond van art. 10 lid 3 Pri moet zo nodig medische expertise worden gevraagd. Het verdient aanbeveling nader te onderzoeken of de Nederlandse praktijk in overeenstemming is met de Procedurerichtlijn.

In zaken van LHBT-asielzoekers is vaak sprake van intensieve gehoren en in interne dossiers wordt soms twijfel geuit, hoewel uiteindelijk toch een verblijfsvergunning wordt verleend. Het is in de specifieke dossiers de vraag of is voldaan aan de eis van passende steun en het in voldoende mate rekeninghouden met de achtergrond van de asielzoeker. Dit is een punt van aandacht.

De toepassing van het concept van kennelijke ongegrondheid in verband met een veilig land van herkomst blijkt in de praktijk geen gevolgen te hebben voor de geloofwaardigheidsbeoordeling op zich. De zaken in het dossieronderzoek zijn ook niet flinterdun. De geloofwaardigheidsbeoordeling kan in deze gevallen echter wel worden beïnvloed door procedurele gevolgen van het concept van kennelijke ongegrondheid. Hierbij rijst de vraag of terecht versnelling plaats vindt, met name door het onthouden van de rust- en voorbereidingstermijn en medische screening (FMMU-advies), als niet sprake blijkt van een inhoudelijk kennelijk ongegrond asielverzoek. Hoewel dit procedurele aspecten betreft, is het voor een goede toepassing van WI 2014/10 nodig dat de achtergrond van asielzoekers, zoals medische omstandigheden en trauma, wordt vastgesteld en er voldoende tijd is om de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling uit te voeren.

In algemene zin verdient het aanbeveling de Werkinstructie 2014/10 over de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling met de hier genoemde suggesties aan te vullen om een eenduidige en transparante praktijk te borgen. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met ontwikkelingen in de rechtspraak van de ABRvS.

Literatuurlijst

ACVZ (2006), *Transparant en Toetsbaar, Een advies over landeninformatie in het vreemdelingenbeleid*, Den Haag: 2006.

ACVZ (2016), *De geloofwaardigheid gewogen, Een advies over het onderzoeken, integraal toetsen en beoordelen van verklaringen in de asielprocedure*, Den Haag: 2016.

H. Battjes, *Verzwarend van de bewijslast?, veilige landen van herkomst*, A&MR 2016 6/7, blz. 275-284.

R. Bruin, *Kroniek Toelatingsgronden asiel*, A&MR 2016/8, blz. 378-389.

EASO, *Practical Guide: Evidence Assessment*, maart 2015, tinyurl.com/easoevidence

EMN, *Het vaststellen van de identiteit van asielzoekers, Praktijk en Uitdagingen in Nederland*, oktober 2012.

Geertsema (2015 -1), K. Geertsema, *Van 2010/14 naar 2014/10. De nieuwe werkinstructie over geloofwaardigheid in asielprocedures*, A&MR 2015, nr. 4, blz. 164-169.

Geertsema (2015 -2), K. Geertsema, *Toetsen of beoordelen, indringend of enigszins terughoudend: wat moet de rechter in asielzaken?*, *Journal Vreemdelingenrecht* 2015, nr. 4/36.

S.G. Kok, *Van Voorstel tot Wet: overzicht van veranderingen en aanvullingen*, NAV 2001/03, blz. 159-171.

S. Rafi, *De POK-toets in Europees perspectief*, A&MR 2014, nr. 2, blz. 68-79.

A.M. Reneman, *Spanning met het Europese Recht, over versnelling, verlenging en vereenvoudiging van asielprocedures vanwege verhoogde instroom*, A&MR 2016 6/7, blz. 264-274.

M.H.A. Strik en A.B. Terlouw, *Geloofwaardigheidsbeoordeling wordt voortaan vol en ex nunc getoetst*, A&MR 2015, nr. 7, blz. 248-257.

UNHCR (1979), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979.

UNHCR (1998), *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 December 1998.

UNHCR (2013), *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems*.

UNHCR (2014), *The Heart Of The Matter. Assessing Credibility when Children Apply for Asylum in the European Union*.

Bijlage 1. Vragen onderzoek

Vraagstelling over de Toepassing van Werkinstructie 2014/10 en Vc 2000 C1/4

1. Hoe lang werkt u als contact- en beslisambtenaar op het gebied van asiel?
2. Welke algemene en specifieke trainingen en cursussen heeft u ontvangen met betrekking tot de beoordeling van de geloofwaardigheid? Vindt u deze voldoende?
3. Hoe beoordeelt u in het algemeen de werkwijze met betrekking tot de feitenvaststelling en de beoordeling van (niet gestaafde) relevante elementen onder toepassing van Werkinstructie 2014/10?
 - a. Biedt deze voldoende structuur voor zowel het horen als het beslissen?
 - b. Is de nieuwe werkwijze in uw ogen bewerkelijk? Is deze tijdrovender dan onder de oude werkwijze (van vóór 1 januari 2015) voor zover u dit kunt beoordelen? Of is er juist sprake van tijdwinst?
 - c. Is er doorgaans overleg met collega's of leidinggevendenden over specifieke aspecten, zoals het vaststellen van relevante elementen en het benoemen van geloofwaardige en niet-geloofwaardige elementen? In welke fases?
4. Werkinstructie 2014/10 benoemt interne geloofwaardigheidsindicatoren. Hierbij worden de mate van detail en interne consistentie genoemd. Hoe gaat u om met deze indicatoren?
5. Werkinstructie 2014/10 benoemt externe geloofwaardigheidsindicatoren. Hierbij worden consistentie met verklaringen van derden en consistentie met beschikbare bronnen genoemd? Hoe gaat u om met deze indicatoren, bijvoorbeeld bij verklaringen van gezins- of familieleden?
6. In Werkinstructie 2014/10 staat dat bij de integrale weging sprake is van zware en lichte omstandigheden? Hoe gaat u daarmee om?
7. Welke rol speelt het (toerekenbaar) ontbreken van documenten in de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling?
8. Werkinstructie 2014/10 verwijst naar het concept van 'het voordeel van de twijfel'. Hoe gaat u daarmee om in het kader van Werkinstructie 2014/10?
9. Sommige asielzoekers hebben behoefte aan passende steun. Hoort en/of beslist u ook op specifieke zaken, zoals LHBT-zaken en personen die passende steun nodig hebben?
10. Op welke wijze en in welke fases wordt de behoefte aan passende steun vastgesteld en vastgelegd in het interne dossier? Op welke wijze houdt bij de toepassing van Werkinstructie 2014/10 rekening met bijvoorbeeld psychische of cognitieve beperkingen?
11. Op 13 april 2016 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een aantal uitspraken een kader gegeven voor de rechterlijke toets. Hierin wordt de staatssecretaris beslissingsruimte gegeven, maar ook worden er eisen gesteld aan de besluitvorming waaraan de rechter vol moet toetsen. Hebben deze uitspraken gevolgen gehad voor de wijze waarop u Werkinstructie 2014/10 toepast?

Samenvatting

In dit rapport 'Bij gebrek aan bewijs' wordt de beslispraktijk van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) tussen 20 juli 2015 en 20 november 2016 beschreven met betrekking tot de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Het rapport is gebaseerd op literatuuronderzoek, indicatief dossieronderzoek en interviews met IND-beslisambtenaren. Voor het onderzoek zijn 42 dossiers geselecteerd en zijn zes ambtenaren die werkzaam zijn op een Aanmeldcentrum (AC) geïnterviewd. De IND heeft toegang gegeven tot een groot aantal dossiers en de interviews gefaciliteerd.

Van een asielzoeker kan vaak niet worden verwacht dat hij zijn asielverzoek met bewijzen staakt. De verklaringen van een asielzoeker tijdens de gehoren met de beslisambtenaar vormen daarom een belangrijke bron van informatie. De beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas is vaak complex.

Sinds 1 januari 2015 geldt in Nederland een nieuwe Werkinstructie voor ambtenaren van de IND om de geloofwaardigheid van een asielverzoek te beoordelen. Deze werkwijze wordt de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling genoemd. De nieuwe Werkinstructie 2014/10 (WI 2014/10) is ingevoerd met het oog op Europese regelgeving, met name Richtlijn 2013/32/EU, de procedurerichtlijn, die per 20 juli 2015 is omgezet in Nederlandse wetgeving. De procedurerichtlijn schrijft onder andere een volledig en ex nunc onderzoek door rechter voor. Daarom moet een besluit op een asielverzoek inzichtelijk worden gemotiveerd.

De nieuwe werkwijze van WI 2014/10 betekent een aanzienlijke verandering ten opzichte van de geloofwaardigheidstoetsing van voor 1 januari 2015. Toen gold het leerstuk van de 'positieve overtuigingskracht'. Als sprake was van omstandigheden die afbreuk deden aan de geloofwaardigheid van de asielzoeker, moest van het relaas van de asielzoeker op hoofdlijnen van het asielverzoek een positieve overtuigingskracht uitgaan. Eén van de omstandigheden die afbreuk deed aan de geloofwaardigheid van de asielzoeker was het toerekenbaar ontbreken van documenten, waarbij het kon gaan om identiteitsdocumenten, reisdocumenten en documenten met betrekking tot het asielrelaas. Het leerstuk van de positieve overtuigingskracht is met de nieuwe werkinstructie 2014/10 komen te vervallen.

In de Nederlandse asielprocedure wordt de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas gebaseerd op diverse gehoren van de IND met de asielzoeker. In de regel gebeurt dit in de 8-dagenprocedure van de Algemene Asielprocedure. In meer complexe zaken wordt een asielverzoek behandeld in de Verlengde Asielprocedure met ruimere termijnen. De IND kan zo nodig aanvullende gehoren houden. Voorafgaande aan de 8-dagenprocedure vindt een medische check plaats door een verpleegkundige van de FMMU, de Forensisch Medische Maatschappij Utrecht, om te beoordelen of de asielzoeker gezien zijn medische achtergrond in staat is gehoord te worden en of er bij de gehoren eventueel rekening gehouden dient te worden met bepaalde omstandigheden.

In de asielprocedure wordt een asielzoeker vertegenwoordigd door een asieladvocaat. Deze kan met de asielzoeker correcties en aanvullingen op de rapporten van de gehoren inbrengen en, als de IND voornemt het asielverzoek af te wijzen, een zienswijze geven op het voornemen. In het IND-besluit moet deze informatie worden betrokken.

De termijnen in de 8-dagenprocedure zijn kort, zowel voor de IND als voor de advocaat van de asielzoeker. De IND heeft in de regel een dag voor de stappen van het eerste gehoor over de identiteit, nationaliteit en reisroute; het nader gehoor over de inhoud van het verzoek; het voornemen. De IND heeft twee dagen voor het asielbesluit. De advocaat heeft één dag voor aanvullingen en correcties en de zienswijze.

De beslisambtenaar van de IND is verantwoordelijk voor de beoordeling van het asielrelaas. In de regel is deze ambtenaar een andere dan de gehoorambtenaar. De beslisambtenaar stelt zowel het voornemen – als niet reeds wordt ingewilligd – als het besluit op. Hierbij moet hij zo nodig deskundigenadvies vragen, bijvoorbeeld over het land van herkomst, culturele of medische aspecten.

De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling van WI 2014/10 bevat gedetailleerde stappen die de beslisambtenaar moet volgen om op basis van de informatie waarover hij beschikt tot een beoordeling van het asielrelaas te komen. De beslisambtenaar moet zich richten op de kern van het asielrelaas, waarbij hij relevante gebeurtenissen en omstandigheden ('relevante elementen') moet identificeren.

Als sprake is van niet-gestaafde elementen moet hij aan de hand van 'geloofwaardigheidsindicatoren' per relevant element een weging uitvoeren van versterkende en verzwakkende indicatoren. Het gaat hierbij om interne indicatoren van consistentie en detail van de eigen verklaringen en externe indicatoren van consistentie met verklaringen van derden en beschikbare informatie. Een volgende stap is om op basis van de beoordeling van de relevante elementen ook over andere relevante elementen waar geen duidelijk oordeel over kan worden gegeven 'in samenhang' een oordeel te geven. Op basis van de gestaafde en geloofwaardig geachte elementen wordt een oordeel over de zwaarwegendheid van het asielrelaas gegeven.

Uit het indicatieve onderzoek komen de volgende conclusies:

De geïnterviewde ambtenaren vinden de werkwijze van Werkinstructie 2014/10 op zich duidelijk en werkbaar. Ook vinden zij deze bevredigender dan de oude werkwijze die grote nadruk legde op documenten. Zij moeten nu ook in het afwijzend besluit duidelijk maken welke relevante elementen zij wel geloofwaardig achten. Ook moeten zij motiveren of de geloofwaardig geachte elementen leiden tot het verlenen van een asielstatus, ook als wellicht andere elementen niet geloofwaardig worden geacht. Dit maakt het besluit volgens hen objectiever en inzichtelijker. De ambtenaren wijzen er wel op dat de methode van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling bewerkelijk kan zijn. Dat is vooral zo als er in het asielrelaas sprake is van vele relevante gebeurtenissen of meerdere relevante omstandigheden. Zij proberen dan de relevante elementen in thema's te bundelen om het besluit zo inzichtelijk mogelijk te maken.

Er is geen sprake van structureel overleg of een eis dat ten minste twee ambtenaren naar een beoordeling moeten kijken. Volgens de geïnterviewde ambtenaren is het aan henzelf om intercollegiaal overleg te zoeken. Meer ervaren ambtenaren zijn daartoe wellicht minder geneigd dan beginnende ambtenaren. In 2015 is vanwege de hoge aantallen asielverzoeken ook gebruik gemaakt van ambtenaren die niet tekeningsbevoegd waren. In deze gevallen heeft altijd een ambtenaar meegekeken die wel tekeningsbevoegd is. Op de AC's kunnen ambtenaren ook vragen voorleggen aan senior-medewerkers. Het is de vraag of de beslissing door één ambtenaar voldoende basis is voor een objectief besluit.

Volgens de geïnterviewde ambtenaren leggen de eisen van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling een druk op de stappen in de 8-dagenprocedure. Met name ambtenaren werkzaam op AC Schiphol zeggen dat zij werkwijzen hebben aangepast om de stappen van een dag in deze procedure te kunnen voltooien. Zo beginnen zij al aan de fase van het voornemen als zij de aanvullingen en correcties nog niet hebben ontvangen. Ook werken ambtenaren 9 uur per dag om de stappen van een dag in deze procedure goed te kunnen uitvoeren.

De ambtenaren kunnen de stappen van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling vastleggen in een interne minuut. In de minuut kunnen interne discussies en relevante informatie met betrekking tot de asielzoeker worden vastgelegd. Bij inwilligende beschikkingen in de onderzochte dossiers wordt vaak maar summier gemotiveerd welke elementen geloofwaardig zijn, terwijl in de minuut een uitvoeriger beoordeling staat. De asielzoeker heeft daartoe echter geen toegang. Er is sprake van een wisselend gebruik van de minuut bij afwijzingen. Op AC Schiphol wordt de minuut bij afwijzende besluiten met betrekking tot overwegingen om af te wijzen niet ingevuld. Alle informatie staat in het voornemen dat aan de asielzoeker wordt meegedeeld. Wel worden er door ambtenaren soms interne aantekeningen gemaakt. De wijze waarop de minuut wordt ingevuld kan ook op de andere drie AC's en per dossier verschillen.

Verder blijkt uit het indicatieve dossieronderzoek dat de IND-beslisambtenaren grondig en gedetailleerd te werk gaan. Zij hebben toegang tot landeninformatie en doen soms zelf onderzoek bijvoorbeeld via internetbronnen met betrekking tot de asielzoeker. In alle voornemens of besluiten wordt uiteengezet wat de relevante elementen zijn. Ook wordt kort uiteengezet welke relevante elementen geloofwaardig zijn en welke niet. De beslissingen zijn vaak uitvoerig gemotiveerd. In de onderzochte dossiers blijkt vaak niet dat per relevant element de versterkende en verzwakkende elementen expliciet tegen elkaar zijn gewogen. De beslissingen noemen ook niet of het gaat om interne of externe factoren. Bij afwijzende besluiten worden bij niet geloofwaardig geachte relevante elementen vooral de verzwakkende indicatoren genoemd. Ook is in de onderzochte dossiers vaak niet duidelijk sprake van een concluderende weging in samenhang van de verschillende elementen. In een aantal gevallen blijkt dan wel uit de minuut dat een afweging is gemaakt, maar er is geen sprake van een consistente praktijk.

In de onderzochte dossiers worden verklaringen van de asielzoekers tijdens de gehoren uitgebreid met elkaar vergeleken. Dat geldt ook voor verklaringen van verschillende familieleden. In de dossiers wordt soms veel belang gehecht aan enkele inconsistenties, terwijl in andere gevallen rekening wordt gehouden met de achtergrond – zoals lage opleiding en culturele achtergrond – van de asielzoekers als 'verschonende omstandigheid'. Niet altijd blijkt dat de asielzoeker duidelijk met vermeende inconsistenties is geconfronteerd en gevraagd is om uitleg te geven. Hoewel de geïnterviewde ambtenaren zeggen voorzichtig te zijn met conclusies dat bepaalde gebeurtenissen opmerkelijk of bevreemdingwekkend zijn, wordt deze negatieve geloofwaardigheidsindicator in veel dossiers nog wel genoemd. Dit gebeurt niet altijd met een duidelijke motivering waarom dit element bevreemdingwekkend is.

In alle onderzochte dossiers wordt uitvoerig ingegaan op de aanvullingen en correcties en zienswijze van de advocaat, maar dit leidt maar zelden tot een herziening van het standpunt van de ambtenaar over de geloofwaardigheid van een relevant element. In de beslissingen wordt tegengeworpen dat informatie in de aanvullingen en correcties of de zienswijze te laat is ingediend of, in één geval, dat deze latere informatie beoogt inconsistenties glad te strijken. Het lijkt erop dat er een zeker wantrouwen is over de latere informatie die door de advocaat is ingediend.

Het Unierecht en de Nederlandse wetgeving en het beleid in de Vreemdelingencirculaire en openbare werkinstructies schrijven voor dat aan kwetsbare asielzoekers 'passende steun' wordt geboden. Het kan bijvoorbeeld gaan om getraumatiseerde asielzoekers. Hoewel de geïnterviewde ambtenaren zeggen dat zij de achtergrond van de asielzoeker belangrijk vinden, blijkt uit enkele dossiers waarin medische omstandigheden een rol spelen dat ambtenaren terughoudend reageren op het verzoek van de advocaat medisch advies te vragen. De medische check die de FMMU uitvoert bevat in de dossiers vaak maar weinig handvatten voor de beoordeling van de geloofwaardigheid. In enkele dossiers worden traumatiserende gebeurtenissen niet door FMMU opgemerkt. In het bijzonder gehoren met LHBT-personen zijn vaak erg intensief, al houden ambtenaren in de onderzochte dossiers ook rekening met latere informatie of herzien hun standpunt.

In de enkele onderzochte dossiers van asielzoekers uit een als veilig beschouwd land van herkomst is geen duidelijk verschil op te maken ten opzichte van andere dossiers. De asielverzoeken zijn, inhoudelijk, op het eerste gezicht niet kennelijk ongegrond. De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling vindt op de normale wijze plaats. Er is in deze dossiers mogelijk wel sprake van procedurele nadelen, vooral het ontbreken van een medische check voorafgaande aan de gehoren, waardoor passende steun mogelijk niet wordt geboden.

Het valt op dat WI 2014/10 en de beslispraktijk niet duidelijk verwijzen naar het relevante Unierechtelijke kader over het vaststellen van de feiten en omstandigheden in een asielverzoek. Dit staat in artikel 4 van Richtlijn 2011/95/EU, de kwalificatierichtlijn (Kri). Deze bepaling is in artikel 31 van de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen en WI 2014/10 noemt deze ook. Echter, WI 2014/10 gebruikt de term 'relevante elementen' anders dan in artikel 4 Kri zijn omschreven. De bepaling van artikel 4 lid 5 inzake het voordeel van de twijfel wordt maar zelden expliciet toegepast, hoewel UNHCR in het Handboek van 1979 en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn recente rechtspraak stellen dat dit frequent moet worden toegepast. Ook de bepaling van artikel 4 lid 4 Kri over eerdere vervolging lijkt niet duidelijk te zijn ingebed in de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling en er wordt niet expliciet naar verwezen in beslissingen. Het gaat hier om een aspect dat van belang is voor de zwaarwegendheid van het asielrelaas, en de geloofwaardigheid van de eerdere vervolging en gebeurtenissen nadien is hiervoor van belang.

De rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) over de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is nog in ontwikkeling. Op 13 april 2016 en 15 november 2016 heeft de ABRvS belangwekkende uitspraken gedaan, zowel over de omvang en intensiteit van de rechterlijke toets als de eisen die aan de motivering door de IND worden gesteld. Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over de invloed hiervan op de beslispraktijk en het de wijze waarop WI 2014/10 een rol zal spelen in beroep bij de rechtbanken.

Executive Summary

In this report, entitled *Bij gebrek aan bewijs* ('Where there is no evidence'), the decision-making process of the Dutch Immigration and Naturalization Service (IND) in the period between July 20, 2015 and November 20, 2016 is described. The report is based on desk research, an indicative file research and interviews with IND decision-makers. For the research, 42 files were selected and six civil servants at the Application Centres (AC's) were interviewed. The IND gave access to a large number of files and facilitated the interviews.

It can often not be expected of an asylum seeker that he submit evidence to substantiate his asylum application. The asylum seeker's statements during the interviews with the asylum authorities are, therefore, an important source of information. The assessment of the credibility of the account can often be a complex matter.

As of January 1, 2015 new Working Guidelines for IND civil servants apply with respect to assessing the credibility of an asylum application. The method prescribed is called the integral credibility assessment. The new Working Guidelines 2014/10 (WG 2014/10) were introduced in light of EU legislation, in particular Directive 2013/32/EU, the Procedures Directive, which was transposed in Dutch law on July 20, 2015. The Procedures Directive requires, *inter alia*, a full and *ex nunc* examination by the court of first instance. For this reason a decision on an asylum application needs to be motivated in a transparent manner.

The new method of WG 2014/10 signifies a considerable change with respect to the credibility assessment which took place before January 1, 2015. The old method used the concept of 'positive persuasiveness'. If there were circumstances which negatively affected the credibility of the applicant, the account of the applicant needed to have 'positive persuasiveness'. One of the circumstances affecting the credibility was the lack of documents for which the applicant could be held responsible. These documents could be identity documents, travel documents and documents relating to the substance of the claim. As of January 1, 2015, the concept of positive persuasiveness is no longer used.

In the Dutch asylum procedure, the assessment of the credibility is based on several IND-interviews with the applicant. Normally, these interviews take place in the 8-days procedure (General Asylum Procedure – GA). In more complex cases, the application is processed in an extended Procedure with extended time-limits. The IND can conduct, if this is deemed necessary, additional interviews with the asylum seeker.

Prior to the 8-days procedure a medical nurse of the organization FMMU, Forensisch Medische Maatschappij Utrecht, conducts a screening to assess the applicant's condition to be interviewed and whether there are circumstances which need to be taken into account during the interviews.

In the asylum procedure the applicant is represented by an asylum lawyer. This lawyer can submit corrections and additional information to the transcripts of the interviews, and, if the IND intends to reject the application, a response. In the IND-decision this information must be taken into account.

The time-limits in the 8-days procedure are short, both for the IND and the applicant's legal representative. Generally, the IND has one day to complete the steps of the first interview on the identity, nationality and itinerary; the second interview on the substance of the application; the intended decision and two days for the decision. The applicant's lawyer has one day for the corrections and additional information, as well as one day for the response.

The IND decision-maker is responsible for the assessment of the asylum account. Generally, this decision-maker is not the same civil servant as the interviewer. The decision-maker drafts both the intended decision – if he does not already decide to grant international protection status – and the decision itself. If needed he should seek expert advice, for example on the country of origin, cultural or medical aspects.

The integral credibility assessment of the Working Guidelines 2014/10 consists of detailed steps to be followed by the decision-maker in order to reach an assessment of the applicant's account in light of all the information that is available. The decision-maker must focus on the core of the asylum application, and must identify the relevant events and circumstances ('relevant elements'). Where there is no evidence, the decision-maker must use 'credibility indicators' per relevant element and take strengthening and weakening indicators into account. These are internal indicators, relating to internal consistency and detail of the applicant's own statements, and external indicators, relating to the consistency with the statements of third parties and available information. A next step is to consider relevant elements for which there are no clear indicators in light of the assessment of the relevant elements for which an assessment was made. Finally, an assessment of the merits of the application must be made, in light of the relevant elements that were substantiated or deemed credible.

From the indicative research, the following conclusions can be made:

The civil servants who were interviewed for this research think the method prescribed by WG 2014/10 is generally clear and provides a workable framework. They consider the new method more satisfying than the previous method, which used to heavily focus on documents. They are now required to explain why they accept certain relevant elements, even if they finally reject the application. Also, they have to explain whether the relevant elements which are accepted, in themselves must lead to granting of international protection, even if other elements are not considered credible. This makes for a decision that is more objective and more transparent. The civil servants say the new method is more labour-intensive, however, in particular when there are many relevant events or circumstances. The decision-makers try to group relevant elements together in 'themes' in order to make the decision more transparent.

There is no structural process of internal consultation or a requirement that as a minimum two civil servants should be involved in an assessment. According to the interviewees it is their responsibility to consult with colleagues or not. Civil servants with more experience might be inclined to decide without such consultation. In 2015, due to the high number of applications, civil servants were employed who do not yet have an authorization to sign off a decision. In such cases, a civil servant who has this authority needs to sign off, and will look further at the decision. Also, decision-makers can ask questions to a senior civil servant who is assigned this task at the application centre. It is, however, questionable if a decision by only one decision-maker is sufficient guarantee for an objective decision.

According to the interviewees, the integral credibility assessment puts pressure on the steps in the 8-days procedure. Civil servants at the Schiphol Application Centre say that they have adapted their process so that they can complete the one day-steps. They start working on the intended decision although they have not yet received the corrections and additional information from the applicant's lawyer. Also, civil servants work 9 hour shifts in order to complete the steps in a thorough manner.

The civil servants working on a file can detail their integral credibility assessment in an internal document, the so-called 'minuut', which is used for internal purposes. In this internal document discussions between colleagues can be written down and relevant background information on the applicant can be registered. If international protection is granted, the applicant often receives only a brief explanation, while the internal 'minuut' may contain a more extensive analysis. The applicant and his lawyer are, however, not granted access to the 'minuut'. If the IND decides to reject the application, the way the 'minuut' is filled out can vary.

At Schiphol Application Centre the 'minuut' is not used for detailing the integral credibility assessment. All relevant information is mentioned in the intended decision, which is made available to the applicant. The 'minuut' can be used for some internal notes. At the other application centres the way the minuut is used is, even at a file level, not consistent.

The indicative file research shows that IND-decision makers work in a very thorough and detailed manner. They have access to country of origin information and sometimes also perform their own research, for example when visiting internet sources relating to the particular asylum seeker. All intended decisions and decisions in the researched files list the relevant elements and briefly state which elements are credible and which are not. The decisions are often extensively motivated. In the researched files, however, it often does not show that there is a balancing of strengthening and weakening indicators per relevant element. The decisions do not mention whether it concerns internal and external indicators. In cases of a rejection of the application, the decision mostly focuses on the weakening indicators for the relevant elements which are not considered credible. The researched files also often do not show that there is an integral, concluding assessment of the relevant elements which are not clearly credible, in light of the assessment of other elements. In some cases the internal 'minuut' shows such integral assessments, but there is no consistent practice.

In many files that were researched, the applicant's statements during the various interviews are compared in significant detail. The same is true for statements of family members who were interviewed independently from each other. In some files a lot of emphasis is placed on a small number of inconsistencies, while in other cases the background of the applicant – such as low-level education or culture – may be considered a circumstance not to hold these against the applicants. It does not always become clear that the applicant was confronted with alleged inconsistencies and asked to explain these. Although the IND civil servants during the interviews said that they take caution when concluding that alleged events are 'remarkable' or seem 'implausible' this credibility indicator is often mentioned. The conclusions that events are 'remarkable' are not always clearly motivated.

In many files that were researched, the corrections and additional information as well as the responses submitted by the lawyer are extensively addressed in the IND decision, but very rarely does this lead to a changed assessment of a relevant element. In the decisions it is held against the applicant that the information in the corrections and additional information as well as the responses were submitted late or, in one decision, only intended to smooth out inconsistencies. From this, it seems that there is mistrust about the information submitted by the lawyer at a later stage of the fact-finding process.

EU-law and the Dutch national legislation and policies, as laid down in the Aliens Circular and public working guidelines, require that appropriate support be given to vulnerable asylum seekers, such as traumatized persons. Although the civil servants who were interviewed said that they attach significant weight to the applicant's background, in the few files where medical aspects played a role, decision-makers seemed reluctant to seek medical advice on request of the applicant's lawyer. The medical screening conducted by FMMU frequently contains little useful information for the integral credibility assessment. In some cases serious traumatizing events did not come to light during the FMMU screening. In particular interviews with LGBT persons are generally very intensive, although it appears from some files that decision-makers are open to revisit their initial assessment in these cases.

In the file research, there were some applications from persons originating from countries of origin considered safe. The files are not different from other applications. The applications do not appear, from the substance, at first sight manifestly unfounded. The integral credibility assessment takes place in the normal manner. However, the applicants may face procedural disadvantages, especially the lack of a medical screening, which could result in a denial of appropriate support.

It is rather striking that WG 2014/10 and the Dutch asylum practice do not clearly refer to the relevant provisions in EU law on establishing the facts and circumstances in an asylum case. Article 4 of the Directive 2011/95/EU (the Qualification Directive, QD) is the key provision. This provision is now part of article 31 of the Dutch Aliens Act 2000 and is also mentioned in WG 2014/10. However, WG 2014/10 have a different definition of 'relevant element' compared to article 4 QD. Article 4 (5) QD on the 'benefit of the doubt' is very rarely applied in practice, although the 1979 UNHCR Handbook and recent case law of the European Court of Human Rights consider that it is frequently necessary to apply this. Also, article 4(4) QD on past persecution is not clearly incorporated in the integral credibility assessment and not clearly referred to in the decisions. Although this is a concept related to the merits of the application, the credibility of the past persecution and subsequent events needs to be assessed.

The case law of the highest court in asylum cases, the Council of State, with respect to the integral credibility assessment is still developing. In guiding judgments of April 13, 2016 and November 15, 2016 the Council of State addressed the extent and intensity of the judicial scrutiny as well as the motivation of IND decisions when applying the integral credibility assessment. It is, as yet, too early to draw conclusions on the influence of the case law on the asylum decisions and the way WG 2014/10 will play a role in the judicial scrutiny of first instance courts.



VluchtelingenWerk Nederland

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

info@vluchtelingenwerk.nl

www.vluchtelingenwerk.nl

